

Parecer nº 632/2024-AJUR

Assunto: Contratação por Inexigibilidade de Licitação para fornecimento de combustível

Requerente: Gerência de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL.
CONTRATAÇÃO DIRETA. EXCEÇÃO AO
DEVER DE LICITAR. INEXIGIBILIDADE
DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, IV, DA LEI
FEDERAL Nº 14.133/2021.
POSSIBILIDADE.**

1. DO RELATÓRIO:

Trata-se de consulta formulada pela **Gerência de Licitações e Contratos da Secretaria Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Educação**, para análise e manifestação desta Assessoria Jurídica, sobre a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada no fornecimento de combustível, visando o atendimento da necessidade de abastecimento dos veículos próprios e locados destinados ao suprimento das demandas do serviço de Transporte Escolar Público e demais atividades correlatas da Secretaria Municipal de Educação e Esportes da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

2. DA ANÁLISE DOCUMENTAL:

Em conjunto ao pedido remetido a essa Assessoria Jurídica, foram apresentados documentos que serão analisados com base nos regimentos e procedimentos para contratação pública direta.

A fase preparatória dos processos de contratações de obras, serviços e bens pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta e indireta (autárquica e fundacional) está disciplinada na legislação federal e municipal vigente, consoante a seguir, destacando-se os parâmetros necessários antes da apresentação do parecer jurídico, vejamos:

- **Lei n.º 14.133/2021 de 1º de abril**¹:

“Art. 72. (...)

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida

¹ Disponível em: [L14133 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br/legis/leis/14133/2021/14133-2021.htm)

no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.” (g. n.)

- **Decreto Municipal n.º 08/2023 de 10 de fevereiro²:**

“Art. 7º: Para fins de planejamento e controle da execução orçamentária e financeira do Município, as solicitações de licitação e contratação direta deverão ser acompanhadas do bloqueio orçamentário, ou declaração de disponibilidade orçamentária, realizados junto ao setor financeiro competente, assinados pelo respectivo ordenador de despesas ” (g. n.)

- **Instrução Normativa n.º 02/2023 de 25 de abril³:**

“Art. 7º A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento da contratação, que consiste nas seguintes etapas, observando o disposto no art. 18 da Lei 14.133, de 2021:

I – elaboração do Estudo Técnico Preliminar;

II – elaboração do Documento de Oficialização de Demanda

III – elaboração do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;

IV – elaboração do Mapa de Preços;

V – elaboração de edital, minutas e eventuais anexos;

VI – avaliação e emissão de parecer jurídico;

VII – controle prévio do cumprimento das formalidades processuais, inerentes à fase preparatória.

§ 1º Salvo nas situações tratadas no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa, e da hipótese do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, (...)

Art. 10. O Estudo Técnico Preliminar conterá as seguintes informações:

§ 10 A Elaboração do Estudo Técnico Preliminar poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade de aplicação, mediante devida motivação, especialmente, mas não se limitando a:

² Disponível em: [08-023-DECRETO-10.02.23-Disciplina-Licitacoes-Compras-e-C-202302102056456073141.docx](https://live.com/08-023-DECRETO-10.02.23-Disciplina-Licitacoes-Compras-e-C-202302102056456073141.docx) (live.com)

³ Disponível em: [INSTRU-O-NORMATIVA-01-DECORRENTE-DO-DECRETO-08-202303091922462466678.docx](https://live.com/INSTRU-O-NORMATIVA-01-DECORRENTE-DO-DECRETO-08-202303091922462466678.docx) (live.com)

1. Inexigibilidades oriundas de processo de Credenciamento que já disponha de ETP;
2. Processos com recursos de convênio que já determine a solução que deve ser contratada;
3. Repetição de processo após saneamento de falha formal. ". (g. n.).

Diante do rol acima descrito, com a finalidade de atender aos requisitos taxativamente determinados pela atual legislação, quanto à lista de documentos necessários à instrução antes da prolação do parecer jurídico requerido, passa-se à análise daqueles que foram apresentados, pontualmente:

1. **Justificativa técnica** emitida pelo Coordenador de Transportes, com as alegações sobre a necessidade premente de contratação de empresa para fornecimento de combustível, visando o abastecimento dos veículos próprios e locados destinados ao suprimento das demandas do serviço do Transporte Escolar Público e demais atividades correlatas da Secretaria Municipal de Educação e Esportes da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes;
2. **Edital de Credenciamento Processo Administrativo nº 001.2024.CRED.001.EPC-SAD, Aviso Público de Credenciamento Nº 01/2024 - SAD** publicado no DOM aos 24/05/2024 e **PORTARIA Nº 039/2024 - SEGAD** publicada no DOM aos 25/05/2024;
3. **Termo de Credenciamento**, publicado no DOM aos 04/06/2024, da **Empresa MARIA ALICE CAVALCANTI DE MORAIS LTDA, NOME FANTASIA: POSTO AYRTON SENNA, CNPJ: 32.522.471/0001-56**, acompanhado da documentação de habilitação da pessoa jurídica de direito privado, os quais indicam sua atividade, seu Contrato Social e Alteração, as certidões de regularidade fiscal em vigência;
4. **Comunicação Interna - CI nº 065/2024 acompanhada de Justificativa Técnica e do Anexo contendo a FROTA de veículos da Educação**, com a solicitação de contratação voltada ao fornecimento de combustível, demonstrando a relevância do objeto para as demandas do serviço do Transporte Escolar Público e demais atividades correlatas da Secretaria Municipal de Educação e Esportes da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes;
5. **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** do Processo Corporativo nº 009.2024.PE.007.EPC.SAD, Pregão Eletrônico nº 007/2024 - ARPCorp Nº 005/2024 cujo objeto consiste no Gerenciamento de Frota, razão pela qual a vigência da contratação direta está atrelada à cláusula resolutiva (nova contratação);
6. **Justificativa da área técnica (Gerência de Licitações e Contratos)**, apresentando as razões para a contratação da empresa credenciada;
7. **Dotação Orçamentária** emitida por meio do Programa de Universalização da Educação com Qualidade, Equidade e Justiça Social, mediante o Projeto de Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental, por material de consumo, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no valor total da despesa;
8. **Documento de formalização de demanda - DOD nº 009/2024** com a motivação/justificativa do pedido e especificações acerca da dotação orçamentária,

pela Coordenação de Transportes, com autorização do Secretário Executivo de Gestão Pedagógica e Políticas Educacionais;

9. **CI 022/2024**, emitida pela Gerência de Licitações e Contratos/Relatório de Cotação, emitida em 27/05/2024, acompanhada do Mapa de Preços e Cotações que o subsidiaram;
10. **Termo de Referência – TR** com a ratificação do objeto e justificativa do pleito, a forma do fornecimento, de acordo com a programação da área demandante, indicando o valor da contratação, além da fundamentação legal, obrigações e penalidades contratuais;

Assim, diante da documentação indicada, acima detalhada, apresentam-se os argumentos jurídicos necessários sobre o tema.

3. DA APRECIÇÃO JURÍDICA:

A **IN nº 02/2023**, que dispõe sobre a fase preparatória dos processos de contratações públicas no âmbito do Município de Jaboatão dos Guararapes, estabelece, através do seu artigo 18, a atuação da assessoria jurídica, com o intuito de apreciar a legalidade da documentação desses processos, elaborar orientação e/ou solicitação de correção de pontos, e amparar as decisões que serão manifestadas no decorrer do certame. Vejamos:

***Art. 18.** Nos processos de contratações públicas, após a elaboração do edital, o assessor jurídico, de que trata o art. 4º, V, realizará manifestação final, por meio de Parecer Jurídico, acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação.*

***§ 1º** A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de despacho com orientação e/ou solicitação de correção de pontos constantes na documentação do processo, bem como haver aprovação com ressalvas a serem observadas pela EPC, antes do seu envio final ao órgão centralizador das contratações públicas no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. (g. n.).*

Preliminarmente, faz-se uma análise da documentação apresentada pela empresa credenciada, o que demonstra que os documentos mencionados no relatório do presente parecer reúnem todas as condições essenciais para a continuidade do procedimento, considerando que estão válidas as certidões de regularidade fiscal, documentos de habilitação e qualificação da empresa, demonstrando a aptidão da credenciada para realizar o negócio jurídico e executar o objeto requerido.

E, pela análise das justificativas apresentadas, entre razões e elementos prestados à demonstração da conveniência e oportunidade na escolha do fornecimento, em observância ao disposto no **art. 20 da Lei n.º 4.657/1942 de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB**⁴

⁴ Disponível em: [Del4657compilado \(planalto.gov.br\)](http://Del4657compilado(planalto.gov.br))

As hipóteses nas quais o administrador público poderá contratar diretamente são disciplinadas em lei infraconstitucional, consoante delineado pelo legislador nos seguintes artigos da **Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB**⁵:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;” (g. n.).

Toda a contratação pública sujeita-se aos princípios do Direito Administrativo e à realização de um procedimento formal. Nele estão presentes os pressupostos de fato e de direito capazes de demonstrar a escolha do objeto, evidenciando ser aquele que melhor se adequa ao caso concreto, com justificativa e comprovação da existência de situações que determinaram a escolha do tipo de contratação e do contratado por meio de critérios objetivos.

Neste sentido, o **art. 72 da LLCA** exige expressamente que na instrução processual estejam presentes os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

*IV - demonstração da compatibilidade da **previsão de recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido;*

*V - comprovação de que o contratado preenche os **requisitos de habilitação e qualificação** mínima necessária;*

VI - razão da escolha do contratado;

*VII - justificativa de **preço**;*

*VIII - **autorização da autoridade competente.***

E, como preconizado no relatório deste parecer jurídico, encontram-se elencados os documentos iniciais designados pela área requerente sobre o pleito, em consonância com a determinação legal.

Todavia, existem outros pontos que merecem esclarecimento, por serem permissivos legais que regulam as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade, disciplinadas na **LLCA** que, ao caso em tela, encontra-se relacionado ao seguinte artigo:

*“Art. 74. É **inexigível a licitação** quando inviável a competição, em especial nos*

⁵ Disponível em: [Constituicao-Compilado \(planalto.gov.br\)](http://Constituicao-Compilado(planalto.gov.br))

casos de:

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;" (g. n.)

A hipótese do inciso IV representa novidade, em âmbito legal, indicando a possibilidade de contratação de credenciados por inexigibilidade. No caso em comento, a inexigibilidade é configurada, uma vez que a competição é inviável ou inadequada ao atendimento da necessidade da Administração. Isso porque todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens à Administração e que atendam aos requisitos pré-estabelecidos podem ser credenciados no órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados, conforme preceitua o art. 78, da Lei 14.133/2021.

O credenciamento é definido pela Lei 14.133/2021, no art. 6º, inciso XLIII, como sendo:

"o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados".

Portanto, cabível quando se verifica, na fase de planejamento da contratação, que a melhor solução para a Administração é permitir que uma variedade de fornecedores se habilite para a prestação dos serviços ou fornecimento dos bens almejados, considerando que a existência de disputa e a escolha de um determinado fornecedor exclusivo não é possível ou não resulta em atendimento ao interesse público.

Assim, as três hipóteses de contratações passíveis de utilização do procedimento auxiliar de credenciamento estão delineadas no art. 79, da LLCA, e no Decreto Federal 11.878/2024, dentre as quais estão a paralela e não excludente e em mercados fluidos, ou seja, quando a contratação de vários fornecedores é interessante para a Administração, bem como diante de casos em que há grande variação de preços praticados, em função da dinâmica do mercado. Ademais, o Edital do respectivo chamamento mostra obediência aos termos do supracitado dispositivo, conforme adiante se vê:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

(...)

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

- I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
- II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
- III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;
- IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
- V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;
- VI - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;
- VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Assim, valioso dispor sobre o entendimento do TCU acerca da matéria:

Acórdão 533/2022- TCU - Plenário - Não viola o princípio da isonomia a utilização de critérios técnicos objetivos, mediante pontuação, para definir preferência em contratações decorrentes de credenciamento.

Acórdão 2977/2021 - TCU - Plenário - O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital.

E, dentre a documentação apresentada, consta o ETP do Processo Corporativo nº 009.2024.PE.007.EPC.SAD, Pregão Eletrônico nº 007/2024 - ARPCorp Nº 005/2024, cujo objeto consiste no Gerenciamento de Frota, razão pela qual a vigência da contratação direta que ora se analisa está atrelada à cláusula resolutiva (nova contratação). Ademais, consta dos autos Justificativa que apresenta os motivos para a contratação imediata da empresa credenciada, a despeito de existir a formalização da ARPCorp Nº 005/2024.

Por oportuno, verifica-se que consta no **TR** as diretrizes referentes a estimativa de despesas e, no bojo da documentação apresentada, encontram-se o Mapa de Preços e Cotações

correlatas, indicando atendimento aos parâmetros II e III, do §1º, do art. 23, da NLLC, conforme determina o **art. 23, §4º da LLCA e IN 05/2023**, *in verbis*:

“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. (...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.” (g. n.).

E, para além das informações legais indicadas alhures, consta, no teor dos documentos apresentados, a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido pela **SME**, por meio do Programa de Universalização da Educação com Qualidade, Equidade e Justiça Social, mediante o Projeto de Universalização e Qualificação do Ensino Fundamental, por material de consumo, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. **Entretanto, deve proceder a administração com o necessário bloqueio orçamentário, demonstrando a existência de saldo para suprir a demanda.**

Observa-se, finalmente, que a vigência da sobredita contratação, a saber, prazo de 60 (sessenta) dias, guarda consonância com o teor do artigo 12, §5º, do Decreto 08/2023, dispondo expressamente acerca de **cláusula resolutiva vinculada à nova contratação**, visto que o objeto desta solicitação é o fornecimento direto mediante credenciamento, enquanto que o Processo Corporativo nº 009.2024.PE.007.EPC.SAD, Pregão Eletrônico nº 007/2024 engloba o objeto de gerenciamento de frota, incluindo o abastecimento.

Todavia, cabe destacar que diante dos dispositivos legais 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**. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU)⁶:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos,

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas>

tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento". (g. n.)

Dito isso, procede-se nesses termos com o apontamento de possíveis riscos, do ponto de vista jurídico, e recomendações para providências, a fim de salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Por fim, deve-se salientar que eventuais 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 seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Por conseguinte, analisando os termos apresentados, com base em parâmetros legais determinados, fica evidenciado que estes reúnem as condições essenciais para a continuidade do procedimento, tendo em vista que a descrição da necessidade de contratação está fundamentada e esclarece o interesse público do requerimento, sendo esta autorizada pelo Secretário Executivo de Gestão Pedagógica e Políticas Educacionais, também Ordenador da Despesa.

4. CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, não se vislumbra óbice à contratação pretendida, motivo pelo qual **opino pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo**, no que concerne à contratação direta, mediante o procedimento auxiliar de credenciamento, de empresa especializada no fornecimento de combustível, **desde que reste expedido o necessário bloqueio orçamentário, demonstrando a existência de saldo para suprir a demanda**, visando o atendimento da necessidade de abastecimento dos veículos próprios e locados destinados ao suprimento das demandas do serviço de Transporte Escolar Público e demais atividades correlatas, nos parâmetros indicados pela **SME**, por meio de inexigibilidade de licitação.

Consoante determina o **art. 53, da LLCA**, apresento este parecer jurídico, que demonstra o atendimento dos requisitos exigidos ao procedimento administrativo, devendo ser anexado à documentação obrigatória.

Jaboatão dos Guararapes/PE, 11 de Junho de 2024.

GENESIA TATIANE CORDEIRO Assinado de forma digital por GENESIA
DE COIMBRA:06397497470 TATIANE CORDEIRO DE COIMBRA:06397497470
Dados: 2024.06.11 16:42:21 -03'00'

Tatiane Cordeiro de Coimbra
Matrícula 916909-1
Assessoria Jurídica
OAB/PE 29.431