



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER LEGISLATIVO  
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO FRANCO MARANHÃO  
PLENÁRIO OSÉAS GONÇALVES DA SILVA



# **PARECER JURÍDICO**

## **PREGÃO ELETRÔNICO**

### **Nº 003-2025**



**CÂMARA MUNICIPAL  
DE PORTO FRANCO-MA**  
PLENÁRIO OSÉAS GONÇALVES DA SILVA



**PARECER JURÍDICO**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 011/2025

MODALIDADE: PREGÃO Nº 003/2025, do tipo menor preço por item.

**Objeto:** PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS COM FINALIDADE DE ATENDER O ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FRANCO - MA. CONTROLE PREVENTIVO DE LEGALIDADE, para efeitos de cumprimento do art. 53 da Lei 14.133/2021.

**Assunto:** Exame prévio dos documentos para formalização do processo de PREGÃO ELETRÔNICO, para efeitos de cumprimento da nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS COM FINALIDADE DE ATENDER O ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FRANCO. POSSIBILIDADE. PRESSUPOSTOS LEGAIS.

Praça Demétrio Milhomem, nº 01, Centro, Cep. 65.970-000 -  
Porto Franco - MA

GRGS



## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formal encaminhada a esta Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Porto Franco - MA, para fins de exame e emissão de **Parecer Jurídico** acerca do **Processo Administrativo nº 011/2025**, instaurado com fundamento na **Lei Federal nº 14.133/2021**, que versa sobre a realização de procedimento licitatório na modalidade **Pregão Eletrônico**, na forma de **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, tendo como objetivo verificar a legalidade, regularidade e conformidade dos atos administrativos praticados, à luz do ordenamento jurídico vigente.

O objeto do presente processo consiste no **registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis automotivos (gasolina comum e óleo diesel)**, destinados ao abastecimento da frota de veículos oficiais da Câmara Municipal de Porto Franco - MA, conforme condições, especificações e exigências estabelecidas no **Termo de Referência** e demais anexos que instruem o feito. O **valor global estimado** para a contratação é de **R\$ 188.730,00 (cento e oitenta e oito mil, setecentos e trinta reais)**.

Considerando a essencialidade do objeto para assegurar a continuidade dos serviços administrativos e legislativos, revela-se indispensável a rigorosa análise da conformidade legal do procedimento, em especial no que tange às disposições da **Lei nº 14.133/2021**, bem como aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório**.

Destaca-se que o abastecimento da frota de veículos oficiais constitui atividade **logística essencial ao funcionamento da Câmara Municipal**, possibilitando o desenvolvimento de atividades institucionais, operacionais, legislativas e de fiscalização, como: deslocamentos para sessões ordinárias e extraordinárias, audiências públicas, solenidades, reuniões institucionais, visitas técnicas,

*Car: Kenned R.C.S*



diligências, fiscalizações externas, bem como outras atividades correlatas, indispensáveis ao exercício da função pública e ao cumprimento dos deveres constitucionais do Poder Legislativo Municipal.

O procedimento foi devidamente instaurado sob a modalidade **Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços (SRP)**, com respaldo no **art. 28, inciso I, combinado com os arts. 17, 18, 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021**, adotando-se como critério de julgamento o **menor preço por item**, no modo de disputa **aberto**, critério este que se revela adequado e pertinente à natureza do objeto, classificado como aquisição de **bem comum**, cujos padrões de qualidade, especificações e características podem ser objetivamente definidos no edital e seus anexos.

Registra-se, por oportuno, que a análise jurídica ora empreendida tem como escopo exclusivo a verificação da **conformidade legal, formal e procedimental do processo licitatório**, não abrangendo aspectos de natureza técnica, operacional, quantitativa, qualitativa, econômica ou financeira, os quais competem aos setores técnicos e administrativos da Câmara Municipal, bem como à autoridade superior competente.

Para efeito desta análise, adota-se o pressuposto de que os documentos técnicos que instruem o processo (Termo de Referência, Pesquisa de Mercado, Estudos Técnicos Preliminares e demais peças obrigatórias) foram devidamente elaborados, analisados e validados pelos setores competentes, em estrita observância aos princípios da **planejamento, eficiência, legalidade, economicidade e razoabilidade**, conforme preconiza o **art. 11, caput e §1º da Lei nº 14.133/2021**.

No que se refere à análise dos valores estimados, cumpre ressaltar que, consoante entendimento pacificado na doutrina especializada, notadamente em obras de **Joel de Menezes Niebuhr**, o parecer jurídico não substitui a competência técnica dos órgãos de apoio. Dessa forma, não compete a esta Procuradoria aferir, validar ou questionar os quantitativos estimados ou a aderência dos preços aos valores de mercado, salvo em hipóteses de evidente ilegalidade ou ausência de procedimento adequado, o que, de pronto, não se vislumbra no presente

*Car. Honorário PLS*



caso.

Por fim, observa-se que a adoção do **Sistema de Registro de Preços (SRP)** é juridicamente viável e tecnicamente recomendável, tendo em vista que a natureza do objeto - fornecimento contínuo e sob demanda de combustíveis automotivos - demanda flexibilidade, economicidade, escalabilidade e possibilidade de atendimento conforme a necessidade da Administração, o que se coaduna perfeitamente com as disposições contidas no **art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021**, bem como com as diretrizes constantes no **Decreto Federal nº 11.462/2023**, que regulamenta, no âmbito federal, o SRP.

**Documentos que instruem o presente processo administrativo:**

**a) Documento de Formalização da Demanda (DFD)**

Instrumento formal subscrito pela **Diretora Geral da Câmara Municipal de Porto Franco - MA**, contendo a descrição detalhada da necessidade administrativa, alinhada ao planejamento estratégico institucional, em conformidade com os princípios da eficiência, razoabilidade e interesse público.

**b) Estudo Técnico Preliminar**

Documento elaborado e devidamente assinado pela **Diretora Geral, pelo membro da Comissão de Contratação, pela Controladora Interna e pela Agente de Contratação**, contendo a caracterização da demanda, análise da solução mais adequada, levantamento dos requisitos necessários, definição das condições de execução contratual e fundamentação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

**c) Mapa de Riscos da Contratação**

Instrumento elaborado e assinado pelos mesmos responsáveis indicados no item anterior, em atendimento ao disposto no **art. 11, VI, da Lei nº 14.133/2021**, identificando, avaliando e propondo o tratamento dos riscos associados à contratação, com vistas à adequada gestão contratual.

**d) Termo de Referência**

Documento técnico que descreve, de forma clara, precisa e suficiente, as especificações do objeto, os padrões de qualidade exigidos, os

**Praça Demétrio Milhomem, nº 01, Centro, Cep. 65.970-000 -  
Porto Franco - MA**

*Car. Gomes P. G. S.*



critérios de aceitação, as condições operacionais, as responsabilidades do contratado e demais elementos necessários para a fiel execução do contrato, conforme prevê o **art. 42 da Lei nº 14.133/2021**.

**e) Justificativa para não divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP)**

Documento que apresenta, de forma motivada e fundamentada, as razões para a não realização da IRP, nos termos do **art. 82, §3º, da Lei nº 14.133/2021**, considerando aspectos específicos da contratação e do interesse público envolvido.

**f) Autorização para Abertura do Processo Administrativo**  
Ato formal expedido pela autoridade competente, autorizando a instauração do presente processo, com fulcro no **art. 11, §1º, da Lei nº 14.133/2021**, e em consonância com os princípios da legalidade, motivação, eficiência e planejamento.

**g) Termo de Abertura e Autuação do Processo Administrativo**  
Documento que formaliza a abertura e o registro do processo, com a devida numeração, descrição do objeto e das unidades responsáveis, viabilizando o controle, a rastreabilidade e a publicidade dos atos processuais.

**h) Solicitação de Pesquisa de Preços**  
Expediente dirigido ao setor competente, solicitando a realização de pesquisa de preços, em conformidade com os critérios estabelecidos no **art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, para fins de formação do valor estimado da contratação.

**i) Relatório de Pesquisa de Preços e Resultado Consolidado**  
Peça técnica que consolida os valores obtidos na pesquisa de mercado, contendo a memória de cálculo, a metodologia aplicada, os parâmetros de análise, a identificação das fontes consultadas e a fundamentação do valor médio estimado, em observância às diretrizes da **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021** e da jurisprudência do **Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário)**.

**j) Solicitação de Dotação Orçamentária**  
Por se tratar de procedimento realizado na forma do Sistema de Registro de Preços (SRP), não se faz necessária, nesta fase licitatória, a

*Carla Hanna R.G.S.*



indicação prévia da dotação orçamentária, tendo em vista que a contratação decorrente do registro de preços é realizada de forma futura, sob demanda, e a informação da dotação será obrigatoriamente exigida por ocasião da formalização de cada contrato específico ou instrumento equivalente, em conformidade com o disposto no art. 82, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

**k) Declaração de Adequação Orçamentária e Certidão de Dotação Orçamentária**

De igual modo, considerando tratar-se de registro de preços, não há exigência de comprovação da existência de saldo orçamentário nesta etapa licitatória, haja vista que tal exigência recairá sobre o momento da contratação efetiva, quando da formalização dos contratos ou das ordens de fornecimento correspondentes, ocasião em que deverá ser verificada e certificada a existência de disponibilidade orçamentária e financeira, em estrita observância ao princípio da responsabilidade fiscal e aos comandos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

**l) Minuta do Edital**  
Peça normativa que estabelece as condições do certame, disciplinando as regras de participação, critérios objetivos de julgamento, exigências de habilitação, obrigações contratuais, prazos, penalidades, garantias e demais cláusulas essenciais, incluindo cláusulas específicas de **integridade, governança, sustentabilidade e compliance**, em consonância com os arts. 25, §4º, e 11, VI, da Lei nº 14.133/2021.

**m) Minuta do Contrato Administrativo**  
Documento que antecipa as condições contratuais que regerão a futura relação entre as partes, contendo cláusulas claras e detalhadas acerca dos direitos e obrigações recíprocas, dos prazos, das garantias, das penalidades, da responsabilização ambiental, social e de integridade, além de mecanismos de prevenção e combate à fraude e à corrupção, conforme preconizam os arts. 92 a 95 da Lei nº 14.133/2021.

**n) Expediente à Assessoria Jurídica para emissão de Parecer**  
Documento formal que encaminha o processo à Assessoria Jurídica, solicitando manifestação técnica acerca da **legalidade, regularidade,**



**conformidade normativa e viabilidade jurídica do procedimento licitatório**, em observância ao **art. 53, II, da Lei nº 14.133/2021**.

Por fim, verifica-se que o procedimento em apreço encontra-se **devidamente instruído**, com atendimento rigoroso aos princípios constitucionais e aos requisitos formais e materiais exigidos pela **Lei nº 14.133/2021**, bem como em estrita consonância com as melhores práticas de governança pública, planejamento, gestão de riscos e integridade administrativa, conforme preconiza a jurisprudência consolidada do **Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.214/2021 - Plenário)**.

Diante do exposto, **passa-se à análise jurídica de mérito**, ressaltando-se que o presente parecer possui caráter **técnico, opinativo e não vinculante**, cabendo à autoridade administrativa competente a decisão final sobre o regular prosseguimento do certame.

## **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, cumpre destacar que o presente parecer jurídico se limita exclusivamente à análise da **legalidade, regularidade e conformidade jurídica do procedimento licitatório**, não abrangendo, portanto, aspectos de natureza técnica, econômica, orçamentária ou de conveniência e oportunidade administrativa, os quais são de competência das áreas técnicas responsáveis e da autoridade administrativa.

A presente manifestação tem por objetivo atender ao que dispõe o **artigo 53, caput e §1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021**, que disciplina o controle prévio de legalidade da contratação pública:

**Art. 53.** Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação**.

§1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

**I - apreciar o processo licitatório conforme critérios**

*Oséas Gonçalves da Silva*



objetivos prévios de atribuição de prioridade;  
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Portanto, o presente parecer está restrito ao exame jurídico dos atos administrativos praticados no âmbito do procedimento licitatório, em estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis.

#### 2.1 ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO

A realização de procedimento licitatório nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e do artigo 1º da Lei nº 14.133/2021, a regra é a obrigatoriedade de licitação para contratações pela Administração Pública, assegurando-se os princípios da **isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e competitividade**, bem como o dever de selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público.

**Art. 37, XXI, CF/88:**  
"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 (...)."

A Lei nº 14.133/2021, que revogou a antiga Lei nº 8.666/1993, passou a disciplinar de forma moderna, robusta e eficiente o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, consolidando a centralidade do **planejamento, da gestão de riscos, da transparência, da governança e da integridade pública**.

A lei 14.133/2021, em seu artigo 17, estabelece as fases de um processo licitatório:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes

*Oséas Gonçalves da Silva*



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.

Perceba que são sete fases distintas, sendo a primeira uma fase interna e as demais, fases externas. Trataremos no presente parecer da fase interna, que acontece no âmbito interno da administração pública. Neste momento, os servidores públicos avaliam as necessidades de compra/contratação e definem quais serão as regras presentes no edital, inclusive, qual a modalidade que será utilizada.

No caso vertente, trata-se de processo licitatório instaurado na modalidade de **Pregão Eletrônico**, sob o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, tendo por objeto a **contratação de empresa fornecedora de combustíveis automotivos com finalidade de atender o abastecimento da frota de veículos da Câmara Municipal de Porto Franco - MA, conforme condições, especificações e exigências estabelecidas neste instrumento**, conforme descrição pormenorizada constante do **Termo de Referência** e seus anexos.

A adoção do **Pregão Eletrônico - SRP** encontra respaldo legal no artigo 28, inciso I, combinado com os artigos 17, 18 e 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, sendo modalidade **obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, conforme definição do artigo 6º, incisos XLI e XLV:

**Art. 6º.** Para os fins desta Lei, consideram-se:  
(...)

**XLI - pregão:** 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;

(...)

*Oséas Gonçalves da Silva*



**XLV - sistema de registro de preços:** conjunto de procedimentos para realização, mediante licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição ou locação de bens para contratações futuras.

Quanto à modalidade adotada, observa-se que o **pregão eletrônico** destina-se à contratação de **bens e serviços comuns**, definidos legalmente como aqueles cujos **padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente descritos no edital**, por meio de especificações usuais no mercado.

No presente caso, da análise dos autos, especialmente do **Termo de Referência e da Justificativa Técnica**, verifica-se que o objeto consiste na **contratação de empresa fornecedora de combustíveis automotivos com finalidade de atender o abastecimento da frota de veículos da Câmara Municipal**, cuja natureza enquadra-se perfeitamente no conceito de **serviço comum**, conforme entendimento doutrinário consolidado.

Nas lições de **Marçal Justen Filho**, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Lei nº 14.133/2021*, o autor assevera:

**"O pregão é adequado para contratação de compras e serviços (inclusive de engenharia, quando o objeto for comum)."**  
(Justen Filho, 2021, p. 440.)

No tocante ao **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, sua previsão encontra-se nos artigos 78, IV e 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, sendo instrumento legítimo e eficiente para contratações futuras, mediante demanda, como se verifica no presente caso.

O edital estabelece como **critério de julgamento o menor preço por item**, conforme previsão expressa no **artigo 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, o que se mostra adequado à natureza do objeto licitado.

O referido critério visa assegurar o menor dispêndio possível para a Administração, desde que **observados os parâmetros mínimos de qualidade, desempenho e condições de execução**, na forma do **artigo 34 da Lei nº 14.133/2021**.

*Car. Milhomem P. G. S.*



Conforme ensina **Marçal Justen Filho**:

**"A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública."** (Justen Filho, 2021, p. 473.)

Quanto aos elementos obrigatórios que devem compor a fase interna do processo, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 é claro ao exigir:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas,

*Dr. Oséas Gonçalves da Silva*



nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;  
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;  
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Nesse mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), que integra o presente processo, verifica-se que o documento está subscrito pela equipe de planejamento e aprovado pelo Presidente da Câmara e Ordenador de Despesas.

O ETP compõe a primeira etapa do planejamento da contratação, caracterizando o interesse público envolvido e servindo de base para a elaboração do anteprojeto e/ou do projeto básico, caso se conclua pela continuidade do processo.

O artigo 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, devendo ser elaborado quando a Administração ainda desconhece a solução mais adequada para atender à necessidade apresentada.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina que:

"O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inciso XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas."

No presente caso, o ETP juntado aos autos indica a necessidade de fornecedores especializados, sendo, portanto, justificada a contratação pretendida.

A equipe de planejamento identificou a necessidade específica da

*Oséas Gonçalves da Silva*



contratação como sendo o problema a ser solucionado, evidenciando a relevância do objeto da contratação para o bom funcionamento do órgão.

Assim, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar - ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os membros da equipe de planejamento da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art.18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Consta no ETP os seguintes elementos, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento:

a) necessidade da contratação; b) requisitos da contratação, c) estimativas dos serviços e quantitativos, d) levantamento de mercado, e) estimativa do preço da contratação, g) descrição da solução como um todo, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, h) justificativa para o não parcelamento, i) demonstrativo dos resultados pretendidos, j) providências prévias ao contrato, k) impactos ambientais, m) posicionamento conclusivo, com justificativa de viabilidade.

Vale destacar que, quanto à estimativa das quantidades, elemento obrigatório do ETP, que juntamente com a estimativa de preços, forma a versão inicial do orçamento estimado, o qual tem o propósito de avaliar a viabilidade econômica da futura contratação, o ETP diz que a estimativa dos quantitativos foram baseados conforme levantamento realizado pelo setor de compras. Assim sendo, recomendamos que deve ser apresentada a relação entre a demanda prevista e os quantitativos dos serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo, acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte, devendo a equipe de planejamento considerar a expectativa de consumo anual,

*Oséas Gonçalves da Silva*



demonstrar a relação entre a demanda prevista e os serviços a serem prestados.

Consta ao final do ETP, a justificativa da equipe de planejamento afirmando a viabilidade da contratação na modalidade pregão.

Quanto ao gerenciamento de riscos, a análise realizada pela Administração Pública deverá identificar, avaliar e planejar as respostas aos riscos do projeto, sendo que tal avaliação deverá ser realizada pela área técnica, não sendo possível a esta Assessoria Jurídica aferir a suficiência ou não da análise realizada.

Assim, da análise do ETP apresentado, não se vislumbra qualquer óbice à contratação, tendo sido demonstrada a necessidade, o interesse público envolvido, a motivação para a contratação e os requisitos mínimos estabelecidos no art. 18, §1º, da Lei nº14.133/2021.

Na Justificativa da Realização da Pesquisa de Preços, os Técnicos de Pesquisa de Preços informam que "foram realizadas buscas de preços através da composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), não sendo possível encontrar itens similares (...)

Por fim, justificam que 'FOI BUSCADO CONSULTA POR INTERMÉDIO DE CONSULTA AS FERRAMENTAS DESCRITAS COM SUCESSO', quais sejam: consulta à mídia especializada, tabela de referência e sítios eletrônicos. De modo que, a nosso sentir, a estimativa de preços foi realizada em consonância com o que estabelece o art. 23 da Lei de Licitações. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal

*Oséas Gonçalves da Silva*



- 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.

Vale registrar que a pesquisa de preços para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de servidores designados para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo à Procuradoria realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame, fundamentos e requisitos da contratação, pela autoridade competente.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;

*Oséas Gonçalves da Silva*



- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, valor estimado e condições de pagamento, adequação orçamentária, requisitos da contratação, obrigações da Contratante e da Contratada, gestão e fiscalização do contrato, abrangendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

O termo de referência foi aprovado pelo Presidente da Câmara Municipal, o qual autorizou também, o prosseguimento do feito.

Vale ressaltar que o Termo de Referência é documento de caráter técnico, e que esta Procuradoria se abstém de fazer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-se apenas aos aspectos jurídicos-formais da minuta encaminhada.

## **2.2 ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ÂMBITO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)**

De outro lado, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a realização do procedimento licitatório pressupõe a existência de previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o adimplemento das obrigações decorrentes de obras, serviços, compras ou locações, a serem executadas ou fornecidas no respectivo exercício financeiro, em consonância com o cronograma de execução estabelecido. Trata-se de condição indispensável, cuja observância compete à Administração Pública por meio da devida

*Luiz Milhomem P.O.S.*



formalização do despacho de dotação orçamentária pertinente.

**Sobre a Solicitação de Dotação Orçamentária na Fase de Licitação**

Todavia, considerando que o presente certame se encontra estruturado na forma do Sistema de Registro de Preços (SRP), nos termos da Lei nº 14.133/2021, não se mostra exigível, na fase de licitação, a indicação prévia de dotação orçamentária. Isso porque a contratação oriunda do SRP possui natureza futura e eventual, condicionada à efetiva necessidade da Administração, sendo formalizada sob demanda.

Conforme dispõe o art. 82, §2º, da referida Lei, a exigência de indicação da dotação orçamentária recairá, de forma obrigatória, no momento da formalização dos contratos específicos ou dos instrumentos equivalentes decorrentes da adesão ou utilização da ata de registro de preços.

**Sobre a Declaração de Adequação Orçamentária e Certidão de Dotação Orçamentária**

Da mesma forma, não há que se falar, nesta fase procedimental, em exigência de demonstração da existência de saldo orçamentário suficiente, justamente em razão da natureza peculiar do Sistema de Registro de Preços, que não gera, por si só, obrigação de contratação, tampouco de execução imediata.

A verificação da efetiva disponibilidade orçamentária e financeira, bem como a emissão da correspondente certidão de dotação, constituem requisitos imprescindíveis que deverão ser atendidos no momento da formalização de cada contrato específico, de cada termo de adesão, ou da emissão das respectivas ordens de fornecimento ou serviços.

Tal entendimento se encontra alinhado não apenas aos ditames da Lei nº 14.133/2021, mas também às disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que consagra, dentre seus pilares, o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, impondo à Administração o dever de realizar despesas apenas quando previamente assegurados os respectivos recursos orçamentários e financeiros.

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

*Oséas Gonçalves da Silva*



Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, como já o dissemos, tal exigência foi cumprida.

### **2.3 DA ANÁLISE DO EDITAL E MINUTA DO CONTRATO**

O edital de licitação consiste em ato administrativo pelo qual a Administração Pública convoca os interessados para a apresentação de propostas, segundo as condições estabelecidas. Como tal, deve ser elaborado em consonância com os princípios e normas regentes da Administração Pública, em especial a Lei nº 14.133/2021.

A minuta do contrato, por sua vez, visa estabelecer as condições para a execução do objeto licitado e deverá ser anexada ao edital, conforme previsto no art. 18, VI, da Lei nº 14.133/2021.

Da análise do edital e minuta de contrato encaminhados, observa-se que estão presentes os elementos essenciais previstos na legislação aplicável, destacando-se:

- Objeto da licitação;
- Condições para participação;
- Critérios de julgamento;
- Procedimentos e prazos;
- condições de habilitação;
- Sanções para o caso de inadimplemento;
- Regras para interposição de recursos.

Observa-se que o edital define claramente o objeto da licitação, as condições de participação, os critérios de julgamento e os prazos. As condições de habilitação, assim como as sanções previstas em caso de inadimplemento, estão em conformidade com a legislação aplicável.

De outra sorte, a análise realizada em face da minuta do contrato, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/21, aplicável ao pregão eletrônico, assim: a) descrição do objeto; b) preço, c) condições de pagamento; d) prazo de vigência; e) crédito pelo qual correrá a despesa; f) direitos e responsabilidades; g) penalidades cabíveis e valor da multa; h) casos de

*Guilherme R. L.*



rescisão; i) vinculação ao edital; j) legislação aplicável à execução do contrato; l) foro de eleição do contrato.

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

### **3. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD**

Ainda que a **Lei nº 14.133/2021** não tenha definido um conceito ou conteúdo específico para o **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, a doutrina entende que sua elaboração é imprescindível, tornando-se indispensável sua juntada ao procedimento.

Conforme ensina **DI PIETRO**, "a área requisitante também deverá informar, por exemplo, a quantidade do objeto a ser contratado; aspectos relacionados com os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano de Contratação Anual, se houver".

Compulsando os autos, verifica-se que o processo se inicia com os **Documentos de Formalização de Demanda (DFD)**, os quais são elementos obrigatórios em qualquer processo de contratação iniciado com base na **Lei nº 14.133/2021**. O **DFD** é o instrumento que dá início ao **planejamento da aquisição de bens ou serviços**.

No presente caso, o processo foi instruído com a solicitação de abertura do procedimento, incluindo os **Documentos de Formalização de Demanda - DFD**, contendo:

- O objeto da contratação;
- A justificativa da necessidade da contratação;
- A descrição e o quantitativo estimado;
- O prazo de entrega/pagamento;
- A indicação do membro responsável da equipe de planejamento.

*Tr: Henrique R. G. S.*



Os **DFDs** foram aprovados por despacho do ordenador de despesas, com a devida **autorização** para que a **equipe de planejamento iniciasse os procedimentos necessários para a realização da contratação.**

#### **6. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP**

O presente documento tem por finalidade formalizar a obrigatoriedade da elaboração do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** no caso em tela, em razão da natureza da contratação e em estrita observância ao que dispõe o artigo 18, inciso I, combinado com o artigo 20, ambos da **Lei nº 14.133/2021**, aplicável às contratações realizadas por meio da modalidade **Pregão Eletrônico**, inclusive na forma de **Sistema de Registro de Preços (SRP)**.

Conforme estabelece o artigo 6º, inciso XX, da mencionada Lei, o **Estudo Técnico Preliminar** configura-se como etapa inicial e essencial do planejamento da contratação pública, sendo instrumento indispensável para a caracterização da necessidade da Administração e para a identificação da solução que melhor atenda ao interesse público.

O artigo 20 da mesma Lei disciplina que todas as contratações deverão ser precedidas de planejamento, o qual necessariamente envolverá a elaboração de Estudo Técnico Preliminar que comprove a necessidade da contratação, alinhado ao planejamento estratégico da Administração Pública ou, na ausência deste, ao documento equivalente.

No presente caso, trata-se do **registro de preço para eventual e futura contratação de empresa fornecedora de combustíveis automotivos com finalidade de atender o abastecimento da frota de veículos da Câmara Municipal de Porto Franco - MA, conforme condições, especificações e exigências estabelecidas neste instrumento**, visando atender às demandas da **Câmara Municipal de Porto Franco - MA**, conforme condições, especificações e exigências constantes no Termo de Referência, anexo.

O valor estimado para esta contratação é de **R\$ 188.730,00 (cento e oitenta e oito mil, setecentos e trinta reais)**, referente ao período de 12 (doze) meses, em consonância com os quantitativos e os valores previstos no Termo de Referência.

*Oséas Gonçalves da Silva*



Diante do exposto, resta formalmente consignado que a elaboração do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** é medida obrigatória e indispensável para a presente contratação, considerando a natureza do objeto, o valor envolvido, a modalidade licitatória adotada e, especialmente, em observância aos ditames da **Lei nº 14.133/2021**, que exige planejamento robusto, eficiente e transparente como condição para assegurar a legalidade, a economicidade e o atendimento do interesse público.

Dessa forma, o presente procedimento seguirá seu regular trâmite, em estrita observância aos princípios do planejamento, **eficiência, economicidade, transparência, motivação dos atos administrativos e supremacia do interesse público.**

#### 4. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A **Administração Pública** utilizou como **base de referência para a justificativa do preço** uma **pesquisa de preços realizada**, que consta nos autos do processo.

No entanto, considerando que se trata de **elemento técnico**, sua **análise de mérito escapa ao exame técnico-jurídico** deste órgão.

É imprescindível, contudo, que a pesquisa de preços constante dos autos seja assinada pelos responsáveis por sua realização, garantindo autenticidade e validade jurídica.

#### 5. TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência sintetiza todas as decisões tomadas nas etapas anteriores do planejamento da contratação, incluindo:

- Definição da solução adotada, com características e quantitativos alinhados ao planejamento estratégico do órgão;
- Fundamentação jurídica da inexigibilidade da licitação;
- Exigências de habilitação e qualificação da empresa contratada;
- Modelo de execução dos serviços;
- Modelo de gestão dos contratos oriundos da contratação direta;

*Car. Henrique R. G. S.*



- Minuta contratual padronizada;
- Estimativa detalhada dos preços;
- Critérios de distribuição das demandas e pagamento;
- Indicação do recurso orçamentário destinado à contratação.

No presente caso, o Termo de Referência consolidou o valor total da contratação em **R\$ 188.730,00 (cento e oitenta e oito mil, setecentos e trinta reais)**, com vigência de **12 (doze) meses**, sendo aprovado pelo Vereador Presidente da Câmara Municipal de Porto Franco.

O Termo de Referência, além de consolidar os quantitativos e valores da contratação, está devidamente subscrito pela equipe de planejamento e aprovado pelo Presidente da Câmara, Sr. Josivan Nogueira da Silva.

#### 10. CONCLUSÃO

Diante do exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, com fundamento nos elementos constantes dos autos, na análise do **Processo Administrativo nº 011/2025**, bem como de seus anexos, conclui-se que o procedimento licitatório instaurado pela **Câmara Municipal de Porto Franco - MA**, visando ao **Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis automotivos**, encontra-se, até o presente momento, **em conformidade com os preceitos legais aplicáveis**.

Verifica-se que tanto o objeto da contratação, quanto as condições de fornecimento, as obrigações das partes, as sanções aplicáveis, as hipóteses de rescisão e as garantias contratuais estão adequadamente delineados e disciplinados nos autos, em estrita observância às exigências legais e aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, segurança jurídica, economicidade, vantajosidade e transparência**, que regem os contratos administrativos, especialmente aqueles firmados com base na **Lei nº 14.133/2021**, notadamente seus artigos 18, 20, 22, 92, 103, dentre outros pertinentes.

O **valor estimado**, no montante de **R\$ 188.730,00 (cento e oitenta e oito mil, setecentos e trinta reais)**, encontra-se adequadamente

*Handwritten signature in blue ink*



fundamentado nos autos, em consonância com a pesquisa de mercado realizada e demais elementos instrutórios, assegurando, assim, a **vantajosidade da contratação para a Administração Pública**, em estrita consonância com os princípios da economicidade e do interesse público.

Nesse cenário, **não se vislumbram óbices de ordem jurídica que impeçam o regular prosseguimento do procedimento licitatório**, o qual deverá seguir seu trâmite regular, avançando para as fases subsequentes, com a devida publicação do edital, realização da sessão pública de julgamento, e, posteriormente, a formalização da ata de registro de preços, bem como dos contratos que vierem a ser celebrados, tudo em estrita conformidade com as condições e exigências estabelecidas no edital e na legislação vigente.

Por oportuno, ressalta-se que o presente **parecer jurídico possui natureza opinativa e consultiva**, não possuindo caráter vinculante, cabendo à autoridade administrativa competente, de forma motivada, deliberar quanto ao prosseguimento do feito, bem como **zelar pela rigorosa observância das normas legais e pela adequada fiscalização da execução contratual**, em estrita consonância com os princípios que norteiam a Administração Pública.

Porto Franco (MA), 12 de março de 2025.

**GUILHERME RODRIGUES GONZAGA SANTOS**  
**PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL**  
OAB/MA 20.817

---

**BENNO CESAR NOGUEIRA DE CALDAS**  
OAB/MA 15.183  
**ASSESSORIA JURÍDICA**

Praça Demétrio Milhomem, nº 01, Centro, Cep. 65.970-000 -  
Porto Franco - MA