



## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

### INTRODUÇÃO

O presente documento caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada.

O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade e identificar no mercado a melhor solução para supri-la, em observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública.

Este estudo serve essencialmente para contratação de empresa para fornecimento de combustíveis, em conformidade com as condições estabelecidas.

O presente documento apresenta informações e justificativas exigidas pela Portaria-TCU nº 444/2018 e que compõem os Estudos Preliminares (EP) e parte do Termo de Referência (TR), as quais deverão subsidiar a elaboração do edital de licitação, bem como da minuta de termo contratual pela unidade competente. Além disso, são apresentadas, também, as justificativas para os aspectos mais relevantes da contratação, para fins de motivação das decisões adotadas.

### 1 DO OBJETO

**CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL AUTOMOTIVO E ADITIVO PARA COMBUSTÍVEL, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA MUNICIPALIDADE.**

### 2 DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Trata-se de atividade definida com características de serviços essenciais. Dessa forma, o referido fornecimento se justifica face ao interesse público de garantir o funcionamento da frota pertencente ao município, visando o desempenho regular das atividades praticadas no ambiente da Administração, uma vez que os veículos oficiais devem estar em plenas condições de funcionamento e conservação, à disposição do serviço sempre que forem demandados; No caso de situações emergenciais, receber o atendimento e assistência devidos.

#### **Da necessidade de manutenção da frota**

A operação eficiente e contínua da frota municipal é essencial para o funcionamento adequado de uma cidade. Essa frota, composta por veículos de serviços públicos, como os utilizados em transporte escolar, coleta de resíduos, manutenção de vias e emergências, desempenha um papel vital no atendimento às necessidades básicas e na promoção do bem-estar dos cidadãos.

Um dos pilares fundamentais para garantir o funcionamento ininterrupto desses veículos é a aquisição regular e adequada de combustíveis. Os combustíveis, como gasolina, diesel e etanol, são a fonte de energia que impulsiona esses veículos, permitindo que cumpram suas funções designadas de forma eficiente e oportuna.

De forma que a contratação é essencial e sua interrupção pode comprometer o andamento das atividades institucionais, afetando o funcionamento regular do Município, o que faz a contratação ser imprescindível.



A quantidade estimada baseia-se na média de consumo de anos anteriores, considerando a frota.

Trata-se de dar continuidade aos serviços realizados pela Administração Municipal, centrados no desempenho de suas atividades e cumprimento de sua missão institucional.

### **ANÁLISE DO CONSUMO DOS ANOS ANTERIORES**

O quantitativo estimado para a contratação é equivalente ao dos anos anteriores. Quantidade que vem se demonstrando suficiente para o atendimento das necessidades dos serviços públicos.

### **3 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO**

A contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de habilitação. Deve se limitar àqueles requisitos indispensáveis ao atendimento da necessidade, garantindo-se a contratação.

- a) **Critério:** Trata-se de aquisição de bem comum, a ser contratado mediante licitação ou procedimento auxiliar. Serão adquiridos os combustíveis gasolina comum, gasolina aditivada, Diesel S10, Diesel comum, Arla 32 e etanol, para abastecimentos da frota de veículos da Administração Municipal, composta por máquinas, veículos pesados e veículos leves próprios, e aqueles que, por ventura, venham a ser adquiridos pelo município na vigência do Contrato.
- b) **Práticas de Sustentabilidade:** A Contratada deverá adotar práticas de SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL, conforme prevê a IN nº 01, DE 19 DE JANEIRO DE 2010, e legislação correlatas, naquilo que couber, e ainda:
  - Cumprir as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos.
  - Cumprir diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 12.305/10.
  - Utilizar materiais recicláveis no acondicionamento e embalagem individual dos bens a serem transportados, utilizando o menor volume possível, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento.
- c) **Metodologia de Análise:** A análise será realizada pelo Fiscal do Contrato de acordo com as obrigações do contratante e contratada através de processo encaminhado para os superiores, caso ocorra incidência em maior potencial.
- d) As obrigações das partes serão inseridas no termo de referências.
- e) O objeto deste Estudo Preliminar se enquadra como fornecimentos de material de consumo, e enquadra-se nos termos das seguintes normas legislativas:
  - Lei 14.133/2021: lei geral de licitações e contratos;
  - Lei nº 8.078/1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor;
  - Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e alterações posteriores;
  - Lei 12.305/2010: Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605,



de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

- Instruções Normativas exaradas pelo TCM/GO.

#### 4 LEVANTAMENTO DE MERCADO

Para a futura contratação, considera-se o percentual de gasto do exercício financeiro de 2025, inserindo um acréscimo de até 8% aos combustíveis, dada as possibilidades de aquisição de novos veículos pela Administração Municipal.

O preço será o baseado na tabela ANP (preço médio de revenda referendada no município de Itumbiara – GO, município próximo, considerando o deslocamento de frete) expedida semanalmente.

Dessa forma, dispensa-se a realização de pesquisa de mercado.

##### 4.1 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

O abastecimento dos veículos de propriedade do Município de Aloândia deverá ser efetuado nos postos de revenda de combustíveis do fornecedor (bombas de abastecimento de combustíveis), obedecendo as normas da Agência Nacional do Petróleo.

A contratada deverá fornecer o combustível solicitado diretamente na bomba, sem intermediações.

O fornecimento de combustíveis ocorrerá nos postos credenciados, nas quantidades estabelecidas pelo contratante, diariamente, das 6h às 20h, e no caso de ambulâncias, 24h.

##### 4.2 ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Para atender a demanda do Município no exercício de 2026, estimam-se os seguintes parâmetros:

ITEM	PRODUTO	QTDE	V. UNIT.	V. TOTAL
1	Gasolina comum	80.000	6,13	490.400,00
2	Gasolina aditivada	20.000	6,29	125.800,00
3	Etanol hidratado	80.000	4,25	340.000,00
4	Óleo Diesel S-500	80.000	5,74	459.200,00
5	Óleo Diesel S-10	100.000	5,92	592.000,00
6	Arla 32 (litros)	5.000	4,00	20.000,00

**VALOR TOTAL ESTIMADO: R\$ 2.027.400,00 (dois milhões e vinte e sete mil e quatrocentos reais).**



**Referência: tabela de preço médio revenda ANP/Itumbiara-GO (04/01/2026 a 10/01/2026).**

## 5 – CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

No presente caso, observou-se que vários municípios realizaram contratações similares, ainda na vigência da antiga lei.

Noutra senda, estudos mostram que, com a Nova Lei de Licitações e Contratos, que estabeleceu o instituto do credenciamento como procedimento auxiliar, muito bem pode a Administração se valer desse instituto para a aquisição pretendida, posto que os preços são consignados pelo Governo Federal, e a competição entre fornecedores se torna inviável.

É o caso do estudo **Credenciamento X aquisição de combustível: equação para eficiência nos municípios, disponível no <https://ronnycharles.com.br/credenciamento-x-aquisicao-de-combustivel-a-equacao-perfeita-para-a-eficiencia-nos-municipios/>**

Depois de muita espera, o Governo Federal publicou em 09 de Janeiro de 2024 o Decreto 11.878, que regulamenta no âmbito federal o Credenciamento, procedimento auxiliar de contratação previsto no Art. 79 da Lei Federal 14.133 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

Embora o procedimento de credenciamento tenha ganhado destaque apenas com a nova lei de licitações, essa modelagem de contratação já era usada na administração pública municipal, principalmente na área da saúde, com a contratação de serviços médicos, consultas, exames laboratoriais e de imagem, bem como para contratação de mão de obra, porém, sem previsão expressa legal, as organizações não conseguiam manter um padrão, e com isso incorriam em risco de realização de contratações irregulares, mesmo se tratando de uma boa prática.

Agora com a chegada da Lei 14.133/2021 e o credenciamento como um de seus procedimentos auxiliares, visando a contratação direta por inexigibilidade, muito se espera que se amplie o campo de enquadramento de novos objetos nesse modelo inovador de contratar, trazendo mais eficiência para os municípios, desburocratizando contratações, diminuindo riscos e entregando ainda mais serviços públicos de qualidade para a população em todo país.

Com a regulamentação do credenciamento, a administração pública agora possui um caminho a seguir e no segmento de frota, onde temos vários objetos importantes como a aquisição de combustível, transporte escolar, locação de veículos e manutenção de veículos, teremos uma inovação importante com o uso deste procedimento auxiliar na busca de melhoria na execução dos contratos.

Nessa esteira, a aquisição de combustíveis se apresenta como um dos maiores problemas enfrentados ao longo de toda a história pela administração pública e principalmente pelos municípios, onde estão os principais serviços essenciais ofertados aos cidadãos, que por sua vez dependem diretamente do transporte público, seja para locomoção de pessoas, pacientes, estudantes ou até mesmo serviços em geral.



## DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Com demandas levantadas e objetivo da contratação definido, sempre se fez necessário um estudo preliminar das opções que o mercado oferece para atingir esse objetivo e contratar a melhor solução, porém como a Lei 8.666/93 citava a necessidade dos estudos bem de forma tímida, tudo ficava “dentro da cabeça” do agente público e não se materializava no processo administrativo, o que agora se faz necessário e obrigatório na nova norma, como reza o Art. 18, I, da Lei 14.133/2021:

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;

(...)

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá **evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução**, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

Com o objetivo de abastecer toda a frota de veículos e máquinas, o estudo preliminar nos aponta 4 soluções que podem ser eficientes na sua organização, que são elas:

1. Construção de um posto de combustível próprio;
2. Contratação de Posto Revendedor para aquisição dos combustíveis;
3. Contratação da quarteirização para adquirir os combustíveis através de cartões de pagamento.
4. **Credenciamento** para contratação direta, simultânea, de postos revendedores.

A construção de um posto de combustível próprio pode ser uma solução eficiente para grandes centros, onde a alta demanda tende a atrair as distribuidoras de combustíveis, assim tendo a administração pública que realizar licitação na modalidade “pregão”, com objeto definido na aquisição de combustíveis, a preço de custo, e fornecimento de equipamentos e toda a estrutura necessária, em regime de comodato, o que pode trazer bastante economia na compra dos combustíveis, porém não se apresenta como uma solução viável para municípios de pequeno e médio porte, onde as demandas de consumo não justificam um custo benefício viável para realização de toda a operação, assim não despertando o interesse das grandes distribuidoras.

Seguindo nos estudos preliminares, a contratação de um posto revendedor de combustíveis, através de pregão, é a solução mais utilizada pela administração pública municipal, porém esta solução sempre apresentou dificuldades na execução dos contratos, onde o controle da aquisição é bem complicado de ser realizado, como também o controle dos preços por se tratar de um mercado de livre comércio e com



variações constantes, o que dificulta a execução dos contratos, prejudicando inclusive a fiscalização por parte dos agentes públicos.

Diante da problemática das variações de preços, com o passar dos anos a administração começou a utilizar licitação do tipo “maior desconto”, onde o controle de preços é feito com base na tabela oficial da ANP (Agência Nacional de Petróleo), assim mantendo um desconto fixo durante todo o contrato e o preço unitário dos combustíveis ficando variável de acordo com o mercado e o levantamento realizado pela ANP, podendo a periodicidade de atualização ser definida em edital, de acordo com real necessidade da administração.

Embora seja a solução mais utilizada atualmente, a execução dos contratos demonstra uma enorme fragilidade, dessa vez no controle do uso diário dos combustíveis, onde tudo é feito de forma manual, fazendo com que gestores e fiscais não consigam combater de forma eficiente vícios e fraudes, momento em que surge no mercado a opção da quarteirização do objeto, utilizando softwares de controle atrelados ao fornecimento dos combustíveis, assim oferecendo uma rede credenciada pelo contratado e o pagamento sendo feito através de cartões frota, o que de fato facilita a logística de abastecimentos diários.

Cabe ressaltar que embora a opção da “quarteirização” se apresente como uma solução inovadora e tecnológica, alguns pontos importantes devem ser observados, principalmente no que tange o controle de preços e o controle de pagamento da rede credenciada, e alguns Tribunais de Contas já têm se posicionado contra a unificação das licitações de aquisição de combustíveis e utilização de softwares de controle, como foi o caso do TCE/RN:

**“(…)NECESSIDADE DE LICITAÇÕES DISTINTAS. AQUISIÇÃO DE CARTÕES MAGNÉTICOS DESTINADOS A GERENCIAMENTO DE COMBUSTÍVEIS NÃO SUBSTITUI LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DO PRÓPRIO COMBUSTÍVEL. OBJETOS DISTINTOS. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DIFERENCIADA.”** (grifos acrescidos). ACÓRDÃO 575/2016-TCE/RN, Tribunal Pleno.

Me parece que ao decidir sobre a necessidade de licitações distintas para os municípios do Rio Grande do Norte, se visualiza uma desnecessidade dessa criação da rede credenciada pela contratada, uma vez que não se tem como garantir que o veículo será de fato abastecido no menor preço do mercado e o uso local da frota não comprova a necessidade de possuir postos revendedores em diversos locais, em condições de fornecimento diversas, ficando a simples critério do condutor, ou do coordenador da frota, abastecer em qualquer local.

Outro fato que chama atenção é o custo final do preço do combustível, onde embora em muitos casos não exista uma cobrança direta para a administração pública, sendo muitas vezes praticado um “desconto negativo”, na relação entre a contratada e o posto revendedor existe um alto custo por operação de abastecimento, além de um longo prazo de repasse de valores, o que pode afastar interessados, diminuindo o mercado de credenciados, prejudicando a eficiência da contratação e ainda elevando o preço fornecido e pago pela administração pública.

Mas se existe mesmo a necessidade de uma rede credenciada de fornecedores de combustíveis, por que não a própria administração realizar esse credenciamento de forma direta?

Partindo desse pressuposto, a nova lei de licitações apresenta o credenciamento como forma de que a administração possa criar sua própria rede de fornecedores,



agora em condições padronizadas definidas em edital, para que todos os interessados forneçam os produtos ou prestem os serviços de forma simultânea.

Assim sendo, em se tratando de fornecimento de combustíveis, a administração deverá realizar estudos de forma a mapear sua real necessidade de demanda, listando em edital os locais onde necessita de postos revendedores para abastecimento de sua frota, padronizando as regras do fornecimento como, por exemplo, a fixação de um desconto no preço do litro, tomando sempre por base o relatório de preços da ANP daquela determinada região, assim atraindo quantos fornecedores forem necessário e definindo as regras de fornecimento e periodicidade de pagamento no edital de credenciamento.

Com preços e condições definidas, é fundamental que o edital também defina as condições de abastecimento entre os credenciados no tocante a escolha para onde os veículos serão direcionados, de modo que a administração estabeleça critérios objetivos como forma de garantir que todos forneçam os produtos de acordo com a necessidade e a comodidade da logística da frota, podendo inclusive realizar credenciamento de postos por regiões da própria cidade, que se aproximem mais de cada secretaria municipal, evitando grandes deslocamentos para o abastecimento.

Desta forma a administração pública contrata diretamente seus fornecedores, podendo inclusive intensificar a fiscalização de maneira mais incisiva, por não possuir mais “fornecedores quarteirizados” definindo as regras do credenciamento e possibilitando ao mercado a oferta de condições melhores para o município e para o fornecedor, com garantias mais seguras.

### **DO CREDENCIAMENTO COMO SOLUÇÃO PARA MITIGAR RISCOS**

Um dos problemas mais enfrentados atualmente nos municípios é a dificuldade de encontrar fornecedores que garantam o cumprimento das cláusulas contratuais de forma segura para a administração, principalmente quando falamos em reposição de estoque por parte do contratado, evitando que falte combustível e ocorra um desabastecimento da frota.

O planejamento da contratação desse objeto requer o apontamento de soluções alternativas a fim de que determinada ocorrência negativa seja minimizada ou até mesmo evitada, garantindo que não haja interrupção do fornecimento, até mesmo porque estamos tratando também de veículos que precisam reabastecer quase que diariamente, como por exemplo o caso de ambulâncias, que transportam pacientes, inclusive em casos de urgência e emergência, como também o transporte escolar que desloca os alunos da rede pública diariamente para as escolas.

Neste cenário de riscos, o credenciamento também se figura como a solução mais eficaz na execução, uma vez que os postos serão credenciados para fornecerem os produtos de forma simultânea, assim garantindo que exista sempre um local de abastecimento como segunda opção, o que não ocorre quando a contratação é realizada por pregão e a administração possui apenas um contratado para fornecimento de cada produto.

Outro ponto positivo do credenciamento no controle de riscos é o fato da possibilidade de novos interessados se credenciarem a qualquer tempo durante o prazo de execução contratual previsto em edital, não sendo necessária a realização de uma nova licitação, bastando apenas o novo interessado solicitar seu credenciamento e atender os requisitos mínimos de habilitação.



Por fim, me parece que o procedimento auxiliar de credenciamento, previsto no Art. 79 da Lei Federal 14.133/2021, chegou para revolucionar algumas contratações públicas, principalmente as mais suscetíveis ao risco de comprometimento de paralisação de serviços essenciais, independente do motivo, uma vez que ao criar sua própria rede credenciada, a administração sempre terá mais de uma opção para fornecimento imediato, garantido sempre que o objetivo da contratação será atingido com a eficiência necessária.

O referido estudo demonstra a vantajosidade de se contratar diretamente com os postos de fornecimento de combustíveis, desconsiderando-se a presente de outros indivíduos no processo, com uma operadora de cartões, que a despeito de oferecer um desconto ao município, acaba, em tese, por onerar os fornecedores, haja visto a manutenção de seu lucro.

Busca-se, assim, minimizar os dispêndios que poderão advir da quarteirização e, ao mesmo tempo, oferecer a oportunidade de desenvolvimento local com a compra sendo realizada diretamente do fornecedor no município.

A necessidade de adquirir combustíveis para abastecer a frota municipal vai além da simples manutenção operacional. Ela está intrinsecamente ligada ao interesse público por diversas razões:

**Serviços Essenciais:** Muitos dos serviços prestados pela frota municipal são essenciais para o funcionamento básico da cidade, como transporte público, coleta de lixo e manutenção de infraestrutura. Sem combustível adequado, esses serviços podem ser interrompidos, afetando diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

**Segurança Pública:** Veículos utilizados por serviços de emergência, como ambulâncias e viaturas policiais, dependem de combustíveis para responder rapidamente a situações de emergência e garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos.

**Eficiência Operacional:** A disponibilidade de combustíveis de qualidade e em quantidade suficiente permite que a frota municipal opere de maneira eficiente, otimizando rotas, reduzindo tempos de espera e minimizando custos operacionais, o que, por sua vez, se traduz em um melhor uso dos recursos públicos.

**Sustentabilidade Ambiental:** A escolha de combustíveis mais limpos e sustentáveis para alimentar a frota municipal não apenas reduz as emissões de poluentes prejudiciais ao meio ambiente, mas também contribui para a promoção de práticas sustentáveis e a proteção dos recursos naturais para as gerações futuras.

**Transparência e Prestação de Contas:** A aquisição de combustíveis para a frota municipal deve ser realizada de forma transparente, seguindo os princípios da legalidade e da prestação de contas. Isso garante que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e em benefício da comunidade, promovendo a confiança entre os governantes e os cidadãos.

Em suma, a aquisição de combustíveis para abastecer a frota municipal não é apenas uma necessidade operacional, mas sim um compromisso com o interesse público e o bem-estar da comunidade. Ao garantir que os veículos municipais estejam devidamente abastecidos, asseguramos a continuidade dos serviços essenciais, promovemos a segurança pública, impulsionamos a eficiência operacional, fomentamos a sustentabilidade ambiental e fortalecemos a transparência e a prestação de contas no uso dos recursos públicos.

## 6 - DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Informa-se que o fornecimento dos combustíveis ocorrerão por demanda, conforme a necessidade.



Acrescenta-se que o preço de combustíveis ao consumidor é definido pelo Governo Federal, não havendo que se falar em concorrência.

## 7 – JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

No presente caso, o parcelamento se dará em consideração às contratadas, devendo haver rodízio nos fornecimentos, para que nenhum credenciado se sinta prejudicado ou menos privilegiado.

## 8 – IMPACTOS AMBIENTAIS

Deverá ser recomendado ao licitante vencedor, conforme previsão neste instrumento, que a contratada deverá adotar práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, conforme orientações do art. 6º da IN nº01/2010 (Compras Sustentáveis).

A licitação deverá prever, na documentação de habilitação, a apresentação da respectiva licença ambiental, expedida pelo órgão competente (gestão de Meio Ambiente do município, ou outra que a suceda), bem como a licença de funcionamento expedida pela Agência Nacional de Petróleo.

## 9 – VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Município de Aloândia possui diversos veículos utilizados diariamente para o atendimento às necessidades dos serviços públicos.

Além disso, não raro existe a necessidade de afastamento da sede, em especial nos serviços de Saúde, de forma que a utilização de veículos é uma necessidade frequente.

O fornecimento de combustíveis destina-se ao abastecimento destes veículos, inerentes ao bom funcionamento da Administração Municipal e atendimento das necessidades do público em geral.

Para o cumprimento da missão institucional do Órgão é de vital importância a aquisição de combustíveis, neste caso, por meio da contratação de empresa de comércio varejista.

Tal contratação também se justifica em função da indisponibilidade de instalações próprias para abastecimento, assegurando assim a continuidade dos serviços referenciados e prestados atualmente.

Assim sendo, considerando que a Lei 14.133/2021 institui o procedimento auxiliar CREDENCIAMENTO, considerando que tal procedimento encontra-se devidamente regulamento no município a partir do Decreto Municipal 09/2024, considerando que existe a possibilidade de adquirir o material pretendido diretamente do fornecedor, pode-se optar pela presente solução, com a divulgação de inexigibilidade de licitação com base no art. 79, I, da lei 14.133/2021, devendo, todavia, manter o procedimento aberto por longo período, para oportunizar a quaisquer interessados do município a participar.



Dessa forma, opino pela viabilidade de realização do credenciamento.

Diante das justificativas expostas neste documento, declaramos viável a contratação.

Aloândia, 12 de janeiro de 2026.

WILLIAN HENNER SILVA  
Gestor Municipal