



PARECER JURÍDICO

Ao Presidente da Câmara Municipal de Chapada Gaúcha

Ref.: aquisição de combustível diesel S-10 para atender às Demandas da Câmara Municipal de Chapada Gaúcha/MG

LICITAÇÃO; PREGÃO ELETRÔNICO; AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL DIESEL; CÂMARA MUNICIPAL DE CHAPADA GAÚCHA/MG

1 CONSULTA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Chapada Gaúcha visando orientação jurídica acerca da adequabilidade do processo licitatório instaurado pela consulente visando a aquisição de combustível diesel S-10 para atender às demandas internas da Câmara.

2. Foram fornecidos ao escritório os seguintes documentos:

- a. Edital;
- b. Documento de Formalização de Demanda;
- c. Termo de Referência do Pregão Eletrônico;
- d. Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico;
- e. Declaração de Compatibilidade Orçamentária;
- f. Mapa de Riscos e
- g. Mapa de Preços de Mercado.

3. Ante o exposto, o presente parecer jurídico objetiva fornecer subsídios técnico-jurídicos acerca da juridicidade do processo licitatório instaurado pela Câmara Municipal de Chapada Gaúcha.



2 CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO / RELATÓRIO

4. Recentemente, a Câmara Municipal de Chapada Gaúcha adquiriu um veículo do modelo caminhonete movido à diesel S-10. Conforme apresentado pela consulente a escolha por este modelo justifica-se pelas condições das estradas do município, que, sendo predominantemente rural, necessitam de veículos com maior robustez para o trânsito adequado.

5. A consulente apresentou os principais documentos para a realização da análise do processo licitatório.

6. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar é composto por 11 (onze) tópicos, sendo eles: informações básicas de identificação; descrição da necessidade da aquisição; a descrição dos requisitos da contratação; levantamento de mercado; descrição da solução; estimativa das quantidades; estimativa dos valores; alinhamento entre contratação e o planejamento; resultados pretendidos; e declaração de viabilidade.

7. Já o Termo de Referência é composto por 18 (dezoito) tópicos, sendo os principais a: justificativa da contratação; objeto e requisitos; especificações técnicas; quantidade estimada; local de entrega e condições de fornecimento; critérios de aceitação; obrigações da contratada; obrigações da contratante; critérios de seleção do fornecedor; estimativa de preços; dotação orçamentária; forma de pagamento; penalidades; gestão e fiscalização do contrato.

8. Como as atividades realizadas pela Câmara Municipal demandam deslocamentos frequentes para fiscalização, reuniões com comunidades, participação em eventos e outras atividades legislativas, a utilização de um veículo a diesel torna-se essencial.

9. Dessa forma, conforme explicitado no Estudo Técnico Preliminar, “(...) *a não licitação do combustível diesel S-10 impossibilita o uso do veículo, e conseqüentemente impede o funcionamento correto da Câmara de Vereadores*”.

10. Em síntese, é o relatório.



3 CONSIDERAÇÕES QUANTO AO MÉRITO

3.1 Da Adequabilidade da Modalidade de Licitação

11. A presente licitação é regida pelos ditames previstos na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Este ordenamento estabelece a existência de apenas 5 (cinco) modalidades de licitação (pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo). De acordo com a lei, cada modalidade possui particularidades próprias, sendo a escolha do modelo condicionada à natureza do objeto da licitação e ao critério de julgamento adotado.

12. A licitação em análise visa a aquisição de combustível S-10 e, para tal, adotou o Pregão Eletrônico. O pregão é uma 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” (art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021).

13. Devendo ocorrer preferencialmente na modalidade eletrônica (art. 17, §2º da Lei nº 14.133, de 2021), esta modalidade somente poderá ser aplicada para à compra de bens e serviços comuns.

14. Conforme o art. 6º, inciso XII da Lei de Licitação, os bens e serviços comuns são “(...) aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

15. Em outras palavras, serão considerados bens e serviços comuns aqueles que possuem:

- a. padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos em edital; e
- b. especificações usuais no mercado, por meio das quais o objeto pode ser descrito.



16. Conforme orientação do TCU¹, para definição dos bens e serviços comuns não é relevante a análise do valor do objeto a ser adquirido, inexistindo previsão legal acerca dos valores mínimos ou máximos. Ademais, a complexidade do objeto é irrelevante, bastando ser possível padronizar a descrição do bem e ele esteja disponível no mercado.

17. Óleo Diesel é um tipo de combustível derivado do petróleo, utilizado em grande escala no território brasileiro dividido entre Diesel S-10 e Diesel S-500. Embora este emita menos poluentes e seja mais caro quando comparado com o aquele, o Diesel S-10 é o combustível adequado para os motores fabricados após janeiro de 2012.

18. Seja como for, uma vez que o Diesel S-10 possui especificações usuais no mercado passíveis de descrevê-lo e sua qualidade pode ser objetivamente definida em Edital, não resta dúvidas acerca do enquadramento do combustível como bem comum. Portanto, entende-se como adequada a modalidade de licitação utilizada.

19. Outra definição sobre produtos usuais de mercado pode ser acolhida com base em codificação contábil/orçamentária no que se refere ao Diesel S-10, segundo a Portaria STN nº 448/2002. Conforme a Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que estabelece normas gerais para classificação das despesas públicas, o Diesel S-10 deve ser enquadrado como material de consumo.

20. De acordo com os critérios definidos na referida norma, considera-se material de consumo aquele cuja utilização resulta na perda de sua identidade física e/ou na sua aplicação imediata, sem gerar agregação patrimonial. O Diesel S-10, sendo um combustível utilizado para abastecimento de veículos, máquinas e equipamentos, atende a esses requisitos, pois é consumido em sua totalidade durante o uso, sem possibilidade de recuperação ou reaproveitamento.

21. Dessa forma, para fins de execução orçamentária e financeira, a aquisição de Diesel S-10 deve ser classificada na categoria econômica 3.3.90.30 – Material de Consumo,

¹ Acórdão 2172/2008 Plenário do TCU, citado em: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 47.

respeitando a legislação vigente e os princípios de correta alocação dos recursos públicos. A justificativa para essa preferência está no fato de que os materiais de consumo possuem especificações padronizadas, ampla concorrência no mercado e não exigem uma avaliação técnica aprofundada para escolha do fornecedor. Dessa forma, o pregão, por ser uma modalidade mais célere, competitiva e transparente, acaba sendo a mais adequada para essas aquisições.

22. Considerando que o desejo do Poder Público objetiva a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de combustíveis (Óleo Diesel comum, Óleo Diesel S-10 e Gasolina Comum), nos faz afirmar que a **modalidade eleita está correta**, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

3.2 Do critério de Julgamento e da Estimativa de Preço

23. O Tópico 10 do Termo de Referência da Licitação em análise estabelece que a seleção do fornecedor com a melhor oferta utilizará como parâmetro o menor preço unitário.

24. Previsto no inciso I do art. 33 da Lei nº 14.133, de 2021, o julgamento por menor preço “considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação” (caput do 34 da Lei de Licitações).

25. Evidencia-se que o Termo de Referência possui um tópico específico para tratar da estimativa de preço da licitação em análise. De acordo com o tópico 11, a estimativa de preço do litro do combustível no município de Chapada Gaúcha é de R\$ 6,52 (seis reais e cinquenta e dois centavos).

26. Conforme o documento, o valor é decorrente de uma pesquisa que teve como base a média dos preços praticados pelos três postos de combustíveis do município. Ainda foi justificado a não utilização do preço médio praticado no Estado de Minas Gerais e no Brasil em função da “necessidade de garantir a verossimilhança na previsão orçamentária



para a aquisição, (...)” tendo em vista as despesas de logísticas com deslocamento dos veículos para abastecimentos em outras localidades.

27. Diante do exposto, verifica-se que o **critério de julgamento adotado** no Termo de Referência **está em conformidade** com o disposto no art. 33, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, **ao priorizar o menor preço unitário, desde que atendidos os requisitos mínimos de qualidade.**

28. Ademais, a **metodologia empregada** para a estimativa de preços baseia-se em pesquisa junto aos fornecedores locais, o que **se mostra adequado à realidade do município de Chapada Gaúcha.** A justificativa apresentada para a não utilização da média estadual ou nacional reforça a necessidade de alinhamento entre a previsão orçamentária e os custos efetivos da Administração.

29. Dessa forma, os elementos analisados demonstram que os critérios estabelecidos no Termo de Referência respeitam os princípios da economicidade e da eficiência, sem prejuízo da competitividade do certame.

30. Uma vez estabelecida a modalidade “Pregão” como a adequada ao processo, os critérios de julgamento só poderiam ser o de ‘menor preço’ ou maior desconto. Uma vez que se trata de produto não tabelado, **o critério utilizado para julgamento denominado pela lei como ‘menor preço’ é o adequado.**

3.3 Da restrição espacial dos licitantes

31. O presente certame licitatório apresenta no Tópico 3.10 do Termo de Referência uma limitação espacial geográfica dos licitantes. Embora *a priori* esta limitação possa demonstrar um incorreto cerceamento do princípio da livre concorrência, tal conclusão é indevida.

32. A licitação em análise visa a aquisição de combustível diesel S-10, em litros, para abastecimento do veículo da Câmara de Vereadores da Cidade de Chapada Gaúcha. Assim, a limitação dos licitantes aos postos de combustíveis da cidade demonstra-se a adequação entre o meio e fim pretendido com a licitação.

33. Conforme apresentado no TR, a localização geográfica do licitante é indispensável para a eficiência na execução do objeto desta contratação. A necessidade de longos deslocamentos para a realização do abastecimento do automóvel da Câmara representaria uma contratação onerosa para o poder público. Em outras palavras, o deslocamento do veículo fica inviabilizado devido ao custo, desgaste e riscos que podem ocorrer em distâncias longas.

34. A contratação de combustível com limitação geográfica pode ser justificada com base nos princípios do desenvolvimento nacional sustentável, conforme estabelecido nos artigos 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021. A restrição territorial para o fornecimento de combustíveis garante a logística eficiente, reduzindo custos operacionais e impactos ambientais relacionados ao transporte, além de assegurar a disponibilidade imediata do insumo para o abastecimento da frota pública.

35. Além disso, ao priorizar fornecedores locais ou regionais, a Administração Pública fomenta a economia local, incentiva a geração de empregos e contribui para o fortalecimento de pequenos e médios empreendimentos, alinhando-se à política de compras sustentáveis e à valorização da economia nacional, conforme previsto na legislação.

36. A limitação geográfica para execução do objeto do certame, então, representa meio hábil para alcançar a economicidade para a Administração. Além disso, tal restrição pode proporcionar o desenvolvimento local e regional, possível resultado vantajoso de ser alcançado pelo processo licitatório.

37. Por fim, destaca-se que, em nenhum momento, a restrição espacial representou uma limitação à competitividade do certame. Vale reforçar que foi baseada em critérios discricionários que objetivam a eficiência administrativa (condições essenciais para a prestação do fornecimento por parte dos interessados) e para tal foi informado a distância em quilômetros dos postos de combustíveis localizados nos municípios próximos à Chapada Gaúcha.



3.4 Do Termo de Referência

38. O Termo de Referência é o documento elaborado durante a fase de planejamento de contratações de bens e serviços para especificar o objeto licitado capaz de atender as necessidades da Administração.

39. Segundo entendimento do TCU², a definição do objeto da licitação precisa ser feita de forma clara e precisa, devendo haver correspondência entre as descrições constantes no edital, termo de referência, e minuta de contrato. Eventuais discrepâncias entre tais documentos comprometem o caráter competitivo da Licitação, sendo então vedado.

40. O termo de referência é regulamentado pelos art. 6º, inciso XXIII, art. 19, art. 40 e art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021. O art. 6º apresenta os parâmetros e elementos descritivos que o termo de referência precisa conter, sendo eles:

- 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;
- 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;

² Acórdão TCU 1.419/2012 -Plenário. Relator Augusto Nardes – Julamento em 06 de junho de 2012.



- 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;

41. O art. 40 da Lei de Licitação complementa os requisitos essenciais do Termo de Referência. Assim, o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

- a. especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- b. Indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- c. especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

42. O Termo de Referência está bem estruturado e atende os requisitos essenciais do art. 6º inciso XXIII e do art. 40.

43. Por fim, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 897/2010-Plenário, entende que a viabilidade econômica de uma contratação instruída por um termo de referência deve estar fundamentada de forma abrangente por estudos técnicos preliminares atualizados.



44. Logo, o Estudo Técnico Preliminar se denota condição necessária para aferimento da viabilidade econômico da contratação. Portanto, o exame deste documento é essencial para a aferição da legalidade e adequabilidade da licitação em análise.

3.5 Do Estudo Técnico Preliminar

45. Conforme o art. 6º, inciso XX da Lei 14.133, de 2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um “(...) documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução”. Ele é o responsável pela constatação da viabilidade da contratação, assim, ele fornece a base ao anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico a serem elaborados no processo licitatório.

46. O Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) são documentos distintos. Enquanto o ETP é um instrumento de planejamento preliminar, por meio do qual são avaliadas determinadas soluções para atendimento de uma necessidade da Administração, concluindo se a contratação será ou não viável, o TR é o planejamento definitivo, para especificação e detalhamento da solução escolhida.

47. A responsabilidade pela elaboração do TR cabe à equipe de planejamento da contratação, que é composta pela área requisitante, pelo setor administrativo e, quando necessário, por áreas especializadas, como a de tecnologia da informação no caso de aquisições dessa natureza.

48. As exigências e estimativas da solução analisada e selecionada no ETP são aprimoradas, ajustadas e complementadas no TR, que reúne informações mais precisas e atualizadas. O TR também detalha a forma como o contrato será executado e fiscalizado, estabelece os critérios para o recebimento provisório e definitivo do bem ou serviço, define os requisitos e parâmetros para a seleção do fornecedor e indica os recursos orçamentários destinados à contratação.

49. Além disso, em função do fracionamento do objeto, uma única solução prevista em um ETP pode resultar em múltiplas contratações de diferentes itens, que, juntos,



compõem a solução proposta. Dessa forma, o TR não apenas refina aspectos abordados no ETP, mas também inclui novos elementos que não estavam presentes no estudo técnico preliminar, podendo um único ETP levar à elaboração de vários termos de referência.

50. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter, no mínimo, a justificativa da necessidade da contratação, os requisitos técnicos do objeto, a estimativa de quantidades e valores, além da descrição da solução escolhida e sua compatibilidade com o planejamento estratégico do órgão.

51. Ademais, o ETP pode apresentar os critérios de sustentabilidade previsto no art. 5º da Lei de Licitação, os requisitos de acessibilidade e uma análise de impacto regulatório. Sua estrutura deve assegurar que a contratação esteja alinhada com os princípios da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente os da eficiência, transparência e interesse público, servindo como base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

52. **Após uma análise do ETP da presente licitação, percebe-se que o documento atendeu os requisitos mínimos para a sua elaboração conforme estabelecido na Lei 14.133/21, artigo 18, § 2º.**

53. Assim, o documento denota-se adequado aos fins para os quais foi elaborado, não se vislumbrando vícios impeditivos para o prosseguimento do certame licitatório em análise no presente parecer.

4 CONCLUSÃO

54. Diante da análise do processo licitatório instaurado pela Câmara Municipal de Chapada Gaúcha, conclui-se que:

- a. A escolha da modalidade de Pregão Eletrônico para a aquisição de combustível diesel S-10 está em conformidade com os requisitos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, atendendo aos princípios da economicidade, eficiência e ampla concorrência. O



objeto da licitação configura-se como bem comum, permitindo a utilização dessa modalidade nos termos do art. 6º, inciso XII, e do art. 17, §2º, da referida legislação.

- b. O critério de julgamento adotado, menor preço unitário, está de acordo com o art. 33, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e encontra-se devidamente fundamentado no Termo de Referência, que apresenta pesquisa de preços realizada com fornecedores locais. A justificativa para a não utilização de preços médios estaduais e nacionais é coerente com a necessidade de previsibilidade orçamentária e evita custos adicionais decorrentes de deslocamentos desnecessários para abastecimento.
- c. Quanto à limitação geográfica dos licitantes, verifica-se que a exigência de abastecimento dentro do município não compromete a competitividade do certame, sendo uma medida justificada pela necessidade de eficiência logística e pela economicidade, conforme fundamentado no Termo de Referência. A restrição tem caráter discricionário, visando evitar deslocamentos onerosos que poderiam comprometer o interesse público.
- d. Em relação ao Termo de Referência e ao Estudo Técnico Preliminar, constata-se que ambos estão bem estruturados e atendem aos requisitos exigidos pelos arts. 6º, inciso XXIII, e 18, § 2º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

55. Assim, considerando que os documentos analisados atendem substancialmente às exigências legais e que eventuais aprimoramentos não representam óbices à legalidade



do certame, não se identificam irregularidades impeditivas ao prosseguimento do processo licitatório.

Belo Horizonte para Chapada Gaúcha/MG, 23 de maio de 2025.

**João Lucas Cavalcanti
Lembi**
OAB/MG nº 146.183

**Raphael Rodrigues
Ferreira**
OAB/MG nº 151.645