



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

EMENTA: LICITAÇÃO. Fase interna. Pregão eletrônico. Escolha da proposta mais vantajosa, através de registro de preços, para aquisição de combustível (diesel S10) para os veículos oficiais, a serem retirados diretamente na bomba do estabelecimento no município de Caarapó/MS, para atender ao Fundo Municipal de Saúde de Caarapó/MS. Sistema de Registro de Preços (art. 6º, incisos XLI, XLV e XLVI, e art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para escolha da proposta mais vantajosa, através de registro de preços, aquisição de combustível (diesel S10) para os veículos oficiais, a serem retirados diretamente na bomba do estabelecimento no município de Caarapó/MS, para atender ao Fundo Municipal de Saúde de Caarapó/MS. Sistema de Registro de Preços.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 324.684,00** (trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e oitenta e quatro reais) – fl. 033.

O caderno procedimental principia com o Documento de Formalização da Demanda – DFD, às folhas 02 a 04, no qual a Secretaria Municipal de Saúde identifica a necessidade de aquisição de Diesel S10 para manutenção da frota empregada nas atividades de saúde, notadamente no deslocamento contínuo de pacientes para atendimentos e tratamentos realizados tanto no Município quanto em centros de referência situados em outras localidades, em razão da inexistência local de determinados procedimentos de média e alta complexidade. Consta da peça que a contratação se mostra necessária para assegurar a continuidade e integralidade do cuidado, evitar a interrupção de tratamentos e reduzir riscos assistenciais vinculados à insuficiência da logística de transporte, fazendo-se, ainda, referência ao Plano de Contratações Anual – PCA 2026. O



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

documento prevê a utilização do pregão eletrônico, pelo critério de menor preço, e originalmente faz constar vigência até 06/01/2027, com possibilidade de prorrogação.

Ainda no DFD, consta a designação da Gestora e dos fiscais destinados à futura execução do ajuste, figurando a Secretária Municipal de Saúde como responsável pela demanda, com indicação de fiscal titular e fiscal suplente, tendo a formalização sido submetida às providências administrativas em 24 de agosto de 2026.

Na sequência, às folhas 05 a 25, encontra-se o Estudo Técnico Preliminar – ETP, instrumento que perscruta a necessidade administrativa, a natureza do objeto, as soluções disponíveis e a viabilidade da contratação, qualificando o Diesel S10 como insumo indispensável à continuidade das atividades públicas desenvolvidas pela frota do Fundo Municipal de Saúde. O documento examina o mercado, a forma de atendimento da demanda, os requisitos da contratação, os riscos envolvidos e a estratégia de aquisição por Sistema de Registro de Preços.

Particular relevo assume, para a correta compreensão da presente contratação, a informação consignada à folha 014 do processo, no tópico atinente às contratações correlatas, segundo a qual existe contratação anterior do mesmo objeto, formalizada mediante a Ata de Registro de Preços nº 001/2026, oriunda do Processo Administrativo nº 188/2025 e Pregão Eletrônico nº 033/2025, cuja vigência somente se encerraria em 06/01/2027, mas cujo item especificamente relacionado ao Diesel S10 “já foi atendido em sua totalidade”, circunstância que determinou a necessidade de substituição da fonte de fornecimento mediante nova contratação.

À folha 025, o ETP apresenta memória de cálculo específica, na qual registra que a contratação anterior compreendeu 75.000 litros, no período de 06/01/2026 a 24/08/2026; que o saldo daquela contratação, na data considerada, era de 0 (zero); que o consumo histórico médio da frota alcançou 9.375 litros mensais; e que, para o período projetado de 01/10/2026 a 06/01/2027, foram considerados 28.125 litros, acrescidos de 5.500 litros referentes ao aumento de deslocamentos dos veículos da Saúde, 3.700 litros para atendimentos extraordinários, 4.000 litros pela inclusão ou ampliação da frota e 2.175 litros a título de margem técnica de 5%, alcançando-se, ao final, a estimativa de 43.500 litros.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O documento esclarece que tal quantitativo constitui limite máximo estimado e que somente será pago o combustível efetivamente solicitado, fornecido e atestado.

O ETP contém, ademais, matriz de riscos, contemplando, entre outras ocorrências, risco de contratação de fornecedor sem capacidade técnica, falhas de fiscalização, indisponibilidade de postos em horários críticos e medidas preventivas ou contingenciais, conforme se observa, exemplificativamente, à folha 023.

Às folhas 026 a 034, foi encartado o Termo de Referência, que mantém o objeto delineado na fase preliminar e o qualifica como bem comum, de uso frequente e indispensável, consignando valor total estimado de R\$ 324.684,00. À folha 027, o TR reproduz a justificativa da demanda e dispõe acerca do tratamento às microempresas e empresas de pequeno porte, afirmando que, por se tratar de fornecimento diretamente na bomba e porque as empresas do ramo, em sua maioria, não se enquadrariam como ME/EPP, não seria adotada reserva de cota, sem prejuízo dos demais benefícios legais.

O Termo de Referência disciplina, ainda, condições operacionais do abastecimento, controles por veículo e motorista, informações a constarem dos comprovantes, supervisão dos abastecimentos e requisitos relacionados à execução. À folha 030, estabelece-se que o combustível será fornecido de forma parcelada e contínua e, no item 4.1, consigna-se expressamente que “o prazo de vigência da ata de registro de preços será até 06/01/2027”.

Prosseguindo a instrução, às folhas 035 e seguintes, encontra-se a Solicitação de Compra nº 123/2026, formulada em 21 de agosto de 2026, contendo indicação de 43.500 litros de Diesel S10 e justificativa assentada na continuidade dos serviços de saúde e no transporte de pacientes. A documentação subsequente reúne pesquisa mercadológica e relatórios de preços, com consultas a diferentes fontes.

A pesquisa de preços contempla, entre outros referenciais, preço de R\$ 7,88 obtido em contratação do Município de Mundo Novo/MS, à folha 044; preço de R\$ 7,96 decorrente de contratação do Município de Rochedo/MS, à folha 046; preço de R\$ 7,49 identificado em base vinculada à transparência de notas fiscais, à folha



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

047; e preço de R\$ 7,00 extraído de contratação do Município de Antônio João/MS, à folha 048.

A análise crítica da pesquisa, constante da folha 041, informa a adoção de média aritmética simples, apurando preço estimado de R\$ 7,464 por litro, desvio-padrão de R\$ 0,46 e coeficiente de variação de 6%.

Seguiram-se os atos pertinentes ao Sistema de Registro de Preços. À folha 061, encontra-se justificativa para não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP, fundamentada no art. 5º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 025/2024, tendo sido consignado que o Município figura como único contratante, inexistindo estrutura administrativa satisfatória para gerenciamento de ata com participação ampliada e havendo necessidade de conclusão célere do procedimento. A justificativa foi firmada em 08 de setembro de 2026.

À folha 065, consta solicitação para autorização de abertura do processo licitatório, igualmente datada de 08 de setembro de 2026; à folha 066, o Chefe de Gabinete formalizou a autorização para abertura do procedimento; e, à folha 067, foi lavrado o termo de autuação do Processo Administrativo nº 123/2026 e Pregão Eletrônico nº 036/2026.

O processo foi, ainda, instruído com o Decreto Municipal nº 134/2023, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta as regras para a fase preparatória dos processos licitatórios regidos pela Lei nº 14.133/2021, no âmbito do Município de Caarapó/MS (fls. 078-091); com o Decreto Municipal nº 136/2023, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta as regras de atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e da comissão de contratação (fls. 092-102); com o Decreto Municipal nº 025/2024, de 05 de março de 2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços para aquisição e locação de bens ou contratação de obras ou serviços, inclusive de engenharia, no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Município de Caarapó/MS (fls. 103-126); com a Portaria nº 055/2025, de 07 de janeiro de 2025, que autoriza a Assessora Jurídica a assinar parecer técnico nos processos administrativos da Superintendência Municipal de Licitação e Contratos (fls. 127-128); com a Portaria nº 224/2025, de 21 de março de 2025, que atribui



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

a cada Secretário Municipal a função de Gerenciador das Atas de Registro de Preços de suas respectivas pastas, inclusive quanto à assinatura, acompanhamento dos prazos de execução e vigência e controle dos saldos quantitativos (fls. 129-131); com o Decreto Municipal nº 031/2026, de 26 de fevereiro de 2026, que designa servidores para atuação como agentes de contratação, institui a Comissão Permanente de Contratação e disciplina a designação de pregoeiro, leiloeiro administrativo e integrantes da equipe de apoio (fls. 132-136); com a Portaria nº 075/2026, de 12 de fevereiro de 2026, que dispõe sobre a designação de servidores para acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados pelo Município (fls. 137-141); e com o Decreto Municipal nº 033/2026, de 02 de março de 2026, que dispõe sobre delegação de competências e autorização para ordenadores de despesas assinarem documentos contábeis, documentos pertinentes a licitações, prestações de contas e outros atos correlatos (fls. 142-150).

Finalmente, às folhas 0151 a 0202, encontram-se a minuta do instrumento convocatório e respectivos anexos. A minuta do edital, propriamente dita, inicia-se à folha 0154, prevendo Pregão Eletrônico, menor preço por item, item único e exigência de que o posto de abastecimento esteja situado a, no máximo, 20 km da sede da contratante.

À folha 0173, são disciplinados requisitos intitulados de habilitação técnica, incluindo Alvará de Localização e Funcionamento, cadastro perante a Agência Nacional do Petróleo – ANP, Alvará do Corpo de Bombeiros e Licença Prévia, Licença de Implantação e Licença de Operação, ressaltando-se que determinados documentos somente seriam entregues no momento da assinatura da Ata.

A minuta da Ata de Registro de Preços inicia-se à folha 0186. Em sua folha 0187, item 5.1, estabelece que a validade da nova Ata será “até 6 de janeiro de 2027”, permitindo-se prorrogação por igual período mediante anuência do fornecedor e comprovação da vantajosidade, e, no item 5.2, prevê-se a possibilidade de renovação dos quantitativos na prorrogação.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

A Relação de Itens do Edital, à folha 0201, consolida o objeto em um único item de 43.500 litros, pelo valor unitário estimado de R\$ 7,464, alcançando o montante estimado de R\$ 324.684,00.

É o necessário relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.¹

Cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.²

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **“os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude”**.

No processo licitatório compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade mediante a análise jurídica da contratação (art. 53 da Lei n.º 14.133/2021).

Quanto à modalidade, o pregão deve ser obrigatoriamente utilizado para a 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 n.º 14.133/2021).

¹ BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.

² JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Bens e serviços comuns são aqueles cujo padrão de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, segundo especificações usuais de mercado.³⁴

Nesse sentido, cabe ao órgão demandante, por sua área técnica especificar se os bens que serão adquiridos são comuns, providência que não é realizada pelo órgão jurídico (Orientação Normativa AGU n.º 54).⁵

Pelo procedimento de SRP a Administração Pública realiza o registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (art. 6º, inciso XLV, da Lei n.º 14.133/2021).

Na licitação realizada com o procedimento de SRP é celebrada a ARP, que é um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação (art. 6º, inciso XLVI, da Lei n.º 14.133/2021).

No SRP a Administração contrata se quiser, quando quiser (dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços) e quanto quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo fixado no edital de licitação e consignado na ARP).⁶

No pregão, o prazo mínimo entre a divulgação e publicização do edital e o recebimento de propostas e lances deve ser de 8 (oito) dias úteis (art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

Considerando, pois, a natureza dos produtos objeto da aquisição e a classificação técnica constante dos documentos de planejamento, mostra-se

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 608.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173

⁵ ON AGU nº 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 873.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

adequado, em tese, o enquadramento na modalidade pregão eletrônico, com julgamento pelo menor preço por item, nos termos dos arts. 6º, inciso XLI, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

Na fase interna, foi realizada a pesquisa de preço desses itens por meio de diversas fontes, com base em contratações de outros órgãos e entidades públicas, portais de compras e licitações e cotação com fornecedores, em conformidade com o art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 13 do Decreto Municipal nº 134/2023 (fls. 039/057).

Com base na pesquisa de preços, o custo estimado global da contratação foi consolidado em R\$ 324.684,00 (trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e oitenta e quatro reais), conforme relação de item de fl. 027.

Na licitação para registro de preços não é necessária a indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a efetivação da contratação mediante contrato ou outro instrumento hábil - art. 9, § 1º, do Decreto Municipal nº 25/2024 - (fl. 119).

No termo de referência, documento obrigatório na fase preparatória, foi fixado o local e condições de entrega (p. 029) – art. 10, inciso I, alíneas “a” e “c”, do Decreto Municipal nº 134/2023.

A minuta do edital de fls. 154-184 contém os elementos essenciais exigidos nos artigos 25 e 82 da Lei nº 14.133/2021, com a previsão das regras e condições para participação no certame.

Os fiscais de contratos administrativos, indicados no documento de formalização da demanda, foram designados pela Portaria nº 075, de 12 de fevereiro de 2026, que designa os fiscais de contrato.

Por outro lado, a primeira questão de mérito jurídico reclama exame da própria necessidade da nova licitação diante da existência de ata anterior formalmente vigente.

A princípio, duas atas sucessivas destinadas ao mesmo objeto poderiam suscitar dúvida quanto à adequação do planejamento. Todavia, o próprio ETP afasta tal inquietação ao consignar, à folha 014, que a Ata nº 001/2026, oriunda do Processo



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Administrativo nº 188/2025 e Pregão Eletrônico nº 033/2025, apesar de possuir vigência formal até 06/01/2027, teve o item objeto desta contratação integralmente atendido, inexistindo saldo disponível.

A memória de cálculo à folha 025 corrobora objetivamente tal circunstância, registrando quantitativo anterior de 75.000 litros e saldo igual a zero.

Particular relevo assume, para a correta compreensão da presente contratação, a circunstância de que o esgotamento antecipado do quantitativo registrado na Ata de Registro de Preços anterior encontra-se devidamente contextualizado no Estudo Técnico Preliminar, não se apresentando como mero dado isolado ou desacompanhado de motivação administrativa.

Com efeito, o ETP registra que, após a elaboração do planejamento da contratação para o exercício de 2026, houve aumento da frota e da demanda operacional do Fundo Municipal de Saúde, tendo sido incorporados dois veículos posteriormente ao planejamento originário, quais sejam, o micro-ônibus Marcopolo/Volare V9L ON, placa UGW4A31, que, no período de janeiro a agosto de 2026, percorreu 48.985 km e consumiu 7.324 litros de combustível, e o veículo Renault Master, placa SMF7E86, que percorreu 92.876 km e consumiu 10.162 litros no mesmo período. O próprio ETP qualifica a incorporação desses veículos como fato superveniente relevante para a revisão da estimativa de consumo e para a adequada instrução da contratação, conforme consignado à folha 008 dos autos.

Soma-se a isso a necessidade de atendimento da linha de transporte de pacientes para Cascavel/PR, igualmente expressamente registrada à folha 008 do Estudo Técnico Preliminar. Consta da peça que, no âmbito do Processo Administrativo nº 177/2025 e do Credenciamento nº 004/2025, encontra-se em curso procedimento destinado à operação daquela rota, sem que, até então, qualquer empresa tenha se qualificado para sua execução, circunstância que obrigou o Fundo Municipal de Saúde a realizar diretamente o transporte por meio de sua frota própria. Tal situação acarretou incremento da quilometragem percorrida pelos veículos oficiais e, por consequência lógica e material,



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

elevação do consumo de combustível, constituindo fator superveniente que contribuiu para o esgotamento antecipado do saldo anteriormente registrado.

O Estudo Técnico Preliminar, ademais, sintetiza expressamente que a necessidade atual decorre da conjugação do crescimento da frota, do aumento comprovado da utilização dos veículos, da ampliação dos deslocamentos intermunicipais e da execução direta, pela frota municipal, da linha de Cascavel/PR, em razão da ausência de empresa habilitada no credenciamento em curso. Não se cuida, portanto, de simples subdimensionamento imotivado da contratação precedente, mas de modificação superveniente das condições operacionais consideradas quando do planejamento originário.

A justificativa é, ainda, coerente com a memória de cálculo constante da folha 025, na qual o setor técnico registra saldo zero da contratação anterior, consumo histórico médio de 9.375 litros mensais e acresce à projeção ordinária parcelas específicas correspondentes ao aumento dos deslocamentos dos veículos da Saúde, aos atendimentos extraordinários e à inclusão ou ampliação da frota, elementos que evidenciam que o quantitativo de 43.500 litros foi construído tendo em vista alteração concreta do padrão de utilização dos veículos oficiais.

Outrossim, o Termo de Referência, à folha 028, também reconhece expressamente a elevação da quilometragem percorrida pelos veículos da Saúde, fazendo referência à necessidade de deslocamentos para municípios mais distantes e à realização de atendimentos extraordinários fora do Município, corroborando a existência de incremento efetivo da demanda de transporte.

Dessarte, considera-se suficientemente justificado o esgotamento antecipado da Ata de Registro de Preços precedente, na medida em que os autos demonstram a ocorrência de circunstâncias supervenientes ao planejamento inicial, notadamente a ampliação da frota do Fundo Municipal de Saúde e a absorção direta, pelos veículos municipais, da linha de transporte de pacientes para Cascavel/PR diante da ausência de empresa habilitada no Credenciamento nº 004/2025. Tais fatores produziram aumento materialmente demonstrável da quilometragem percorrida e do consumo de Diesel S10,



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

conferindo suporte técnico à necessidade de instauração de novo procedimento licitatório antes do termo final da ata anteriormente vigente.

Dessa maneira, a deflagração de nova licitação não se configura duplicidade irregular, mas resposta administrativa ao esgotamento antecipado da capacidade quantitativa da ata precedente, cuja indisponibilidade material poderia comprometer serviço público sensível relacionado ao transporte de pacientes e às atividades do Fundo Municipal de Saúde.

A data de 06/01/2027, portanto, possui racionalidade administrativa concreta como marco do planejamento residual: corresponde ao termo final da ata anterior e foi empregada pela área técnica para dimensionar o volume destinado a suprir o período que, em condições ordinárias, teria sido abrangido pelo quantitativo precedente.

Tal circunstância, entretanto, não resolve automaticamente questão distinta: a duração jurídica da nova Ata de Registro de Preços.

O art. 84 da Lei nº 14.133/2021 estabelece literalmente:

O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Perscrutando-se a disciplina estabelecida pelo art. 84 da Lei Federal nº 14.133/2021, verifica-se que o legislador estabeleceu como parâmetro ordinário a vigência anual da Ata de Registro de Preços, admitindo sua prorrogação por igual período, desde que demonstrada a manutenção da vantajosidade. Não obstante, a interpretação estritamente literal do dispositivo não se mostra inteiramente uniforme no âmbito das Administrações Públicas, havendo regulamentações e orientações administrativas oficiais que admitem, excepcionalmente, vigência inicial inferior a um ano quando tal delimitação decorrer de necessidade administrativa objetiva e devidamente motivada.

Nesse sentido, o Estado da Bahia, ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços por meio do Decreto Estadual nº 23.657/2025, estabeleceu



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

expressamente a possibilidade excepcional de fixação da vigência da ata por prazo inferior a um ano, desde que devidamente justificada.

Em igual direção, o portal oficial de compras governamentais do Estado de Mato Grosso do Sul, ao orientar a aplicação da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 16.122/2023, registra expressamente que a Ata de Registro de Preços poderá possuir prazo inferior a um ano conforme a necessidade da Administração⁷(documento em anexo).

Trata-se de orientação administrativa pública e oficial divulgada pelo próprio Estado de Mato Grosso do Sul, cuja Secretaria-Executiva de Licitações possui, entre suas competências institucionais, a análise, avaliação, orientação e acompanhamento dos processos licitatórios estaduais, bem como a padronização dos procedimentos de aquisição.

Não se está a conferir ao conteúdo informativo do Portal natureza equivalente à lei, tampouco a atribuir-lhe efeito vinculante sobre o Município. Sua relevância jurídica reside em demonstrar que, dentro do próprio ambiente administrativo sul-mato-grossense e sob a vigência da Lei nº 14.133/2021, existe interpretação institucional contemporânea no sentido de que a regra anual comporta adequação para período inferior quando assim reclamar a necessidade administrativa.

Tal compreensão encontra fundamento na interpretação sistemática dos arts. 5º, 18, 40, 82, § 5º, V, e 84 da Lei nº 14.133/2021, porquanto o prazo do instrumento auxiliar deve guardar correspondência com a necessidade efetivamente demonstrada na fase preparatória, particularmente quando a delimitação temporal não decorre de escolha arbitrária, mas de situação administrativa objetiva e documentalmente comprovada.

⁷ Disponível em <https://www.compras.ms.gov.br/informativo/ciclos-do-processo-licitatorio-para-pregao-e-concorrencia/> data de acesso 05/10/2026 as 10h45



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

No caso em exame, a fixação da vigência até 06 de janeiro de 2027 encontra motivação específica no esgotamento integral e antecipado do quantitativo registrado na Ata nº 001/2026, cujo termo final originalmente previsto recai justamente naquela data. A nova licitação, portanto, possui caráter complementar à necessidade anteriormente dimensionada, destinando-se a impedir a descontinuidade do abastecimento da frota do Fundo Municipal de Saúde durante o período residual decorrente do exaurimento antecipado do saldo.

Destarte, embora se reconheça a existência de interpretação mais restritiva do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, no sentido da obrigatoriedade de vigência inicial de doze meses, reputa-se juridicamente sustentável, em caráter excepcional e mediante motivação reforçada, a fixação de prazo inferior, sobretudo quando este corresponda objetivamente ao período da necessidade administrativa identificada no planejamento, não implique burla ao regime do Sistema de Registro de Preços e encontre respaldo em interpretação administrativa oficial já adotada por outros entes federativos.

O edital não prevê instrumento de contrato, mas a sua substituição por meio de nota de empenho ou documento equivalente, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 21 do Decreto Municipal nº 25/2024, nos subitens 5.3 e 5.3.1 da minuta de ARP (fls. 188).

Encerrada a fase preparatória da licitação, deve se proceder à divulgação do edital de licitação (art. 17, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021).

Nesse aspecto, aplica-se o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas (art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021).

Na Lei nº 14.133/2021, dispõe o art. 54, § 1º, que a publicidade da licitação deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e do extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação que integra o presente caderno procedimental e, ainda, observados os limites próprios da atuação desta Assessoria Jurídica, sob a ótica estritamente jurídico-formal, opina-se:

a) é cabível, em tese, a escolha da proposta mais vantajosa, através de Sistema de Registro de Preços, para aquisição de combustível Diesel S10, destinado ao abastecimento dos veículos oficiais do Fundo Municipal de Saúde de Caarapó/MS, com retirada diretamente na bomba do estabelecimento fornecedor, conforme as especificações, quantitativos, condições e justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, por meio de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, pelo critério de julgamento de menor preço por item, mediante adoção do Sistema de Registro de Preços, observando-se o prazo mínimo legal entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas, bem como as demais disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021;

b) mostra-se juridicamente admissível, em caráter excepcional, a adoção de vigência da nova Ata de Registro de Preços até 06/01/2027, ainda que inferior a 1 (um) ano, diante das peculiaridades concretamente demonstradas no Estudo Técnico Preliminar, especialmente o esgotamento antecipado do quantitativo da Ata de Registro de Preços nº 001/2026, o aumento superveniente da frota do Fundo Municipal de Saúde, a ampliação dos deslocamentos intermunicipais e a execução direta da rota de transporte de pacientes para Cascavel/PR, ficando, contudo, a adoção definitiva dessa solução condicionada à formalização, pela Secretaria Municipal de Saúde, da justificativa específica referida no item seguinte;

c) deverá a Secretaria Municipal de Saúde formalizar, previamente à publicação do instrumento convocatório, justificativa específica e circunstanciada para a fixação excepcional da vigência da Ata de Registro de Preços até 06/01/2027, em prazo inferior a 1 (um) ano, consolidando os elementos já constantes do Estudo Técnico Preliminar e explicitando que a delimitação temporal decorre de necessidade



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

administrativa concreta, excepcional e objetivamente demonstrada, e não de escolha arbitrária da Administração;.

d) a publicidade da licitação deverá ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, bem como pela publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, na forma do art. 54, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo de outras formas adicionais de divulgação reputadas convenientes pela Administração.

É o parecer.

Caarapó/MS, 05 de outubro de 2026.

Luciana Maria Leite Miranda
Assessora Jurídica do Município
Portaria nº 055/2025

**Compras MS**Secretaria-Executiva de
Licitações

Pesquisar...



> Informativos > Ciclos do Processo Licitatório para Pregão e Concorrência

Ciclos do Processo Licitatório para Pregão e Concorrência

O processo de contratação pública passa pela Fase Preparatória e a Fase Externa.

Abaixo, apresentamos informações sobre os procedimentos, artefatos e demais documentos necessários para a realização de uma contratação pública.

Destacamos também, os trâmites para contratação por meio do Sistema de Registro de Preços.

Fase Preparatória**Fase Externa****Sistema de Registro de Preços****Sobre****Órgão Gerenciador e Órgão Participante****Quando pode ser adotado o SRP?****Licitação para Registro de Preços**

Ata de Registro de Preços - ARP

A Ata de Registro de Preços (ARP) é o documento que formaliza o compromisso entre a Administração Pública e os fornecedores vencedores da licitação para futuras contratações. Nela são registrados os preços, fornecedores, quantitativos e condições que deverão ser observados durante sua vigência.

Conforme o artigo 16 do Decreto nº 16.122, de 9 de março de 2023 , a ARP deverá conter, entre outras informações:

- descrição do objeto registrado;
- preços registrados;
- identificação dos fornecedores;
- quantitativos previstos;
- condições para futuras contratações;
- prazo de vigência;
- órgãos participantes da ata.

Vigência da ARP

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Ata de Registro de Preços terá vigência de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados.

A ata também poderá ter prazo inferior a um ano, conforme a necessidade da Administração, e poderá ser encerrada antes do prazo final em casos como:

- consumo integral dos quantitativos registrados;
- cancelamento da ata;
- extinção por interesse público ou outras hipóteses previstas em lei.

Encerrada sua vigência, não poderão ser realizadas novas contratações com base na ARP.

Assinatura da ARP

Após a homologação da licitação, os fornecedores classificados serão convocados para assinatura da Ata de Registro de Preços, conforme prazo e condições estabelecidos no edital.

Caso o fornecedor convocado não assinar a ata injustificadamente, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes, respeitada a ordem de classificação, além de aplicar as penalidades cabíveis previstas na legislação.

Gestão da ARP

LGPD

Fala Servidor

Acessibilidade

SECRETARIA-EXECUTIVA DE LICITAÇÕES

Av. Desembargador José Nunes da Cunha s/n, Bloco 1

Parque dos Poderes - Campo Grande | MS

CEP.: 79031-310

MAPA 

SAD

Secretaria de
Estado de
Administração



Estado de
Mato Grosso do Sul

SETDIG | Secretaria-Executiva de
Transformação Digital

JUSTIFICATIVA PARA FIXAÇÃO EXCEPCIONAL DE VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS EM PRAZO INFERIOR A 1 (UM) ANO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 123/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 036/2026

ÓRGÃO INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAARAPÓ/MS

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL DIESEL S10

A Secretaria Municipal de Saúde de Caarapó/MS, no exercício das atribuições administrativas que lhe são conferidas e considerando a necessidade de adequada motivação dos atos integrantes da fase preparatória das contratações públicas, apresenta a presente JUSTIFICATIVA PARA FIXAÇÃO EXCEPCIONAL DA VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS EM PRAZO INFERIOR A 1 (UM) ANO, relativamente ao Processo Administrativo nº 123/2026 e Pregão Eletrônico nº 036/2026, destinado à aquisição de combustível Diesel S10 para abastecimento dos veículos oficiais do Fundo Municipal de Saúde, pelas razões fáticas, técnicas e administrativas a seguir expostas.

A presente justificativa deve ser compreendida em conjunto com os elementos técnicos já constantes dos autos, especialmente o Estudo Técnico Preliminar, no qual se encontram descritas circunstâncias supervenientes que alteraram significativamente o padrão de consumo de combustível originalmente estimado para o exercício de 2026, bem como a existência de contratação anterior para o mesmo objeto, cujo quantitativo registrado foi integralmente consumido antes do encerramento de sua vigência.

Com efeito, o Estudo Técnico Preliminar registra, à fl. 08, que houve aumento da frota e da demanda operacional após a elaboração do planejamento da contratação para o exercício de 2026, circunstância que não poderia ter sido integralmente contemplada na estimativa originária. O documento identifica a incorporação posterior de dois veículos à operação do Fundo Municipal de Saúde, sendo o micro-ônibus Marcopolo/Volare V9L ON, placa UGW4A31, que, no período de janeiro a agosto de 2026, percorreu 48.985 km e consumiu 7.324 litros de combustível, e o veículo Renault Master, placa SMF7E86, que percorreu 92.876 km e consumiu 10.162 litros no mesmo período. O próprio ETP reconhece expressamente que a incorporação desses veículos, ocorrida após a elaboração do planejamento de 2026, ampliou a demanda efetiva por Diesel S10 e constitui fato superveniente relevante para a revisão da estimativa de consumo.

Ainda à fl. 08, encontra-se registrada outra circunstância operacional de expressiva repercussão sobre o consumo da frota municipal: o atendimento direto da linha de transporte de pacientes para Cascavel/PR. Conforme consignado no ETP, tramita o Processo Administrativo nº 177/2025, Credenciamento nº 004/2025, destinado à operação

daquela rota, sem que, até o momento considerado na elaboração do estudo, tenha havido empresa qualificada para sua execução. Em razão disso, o transporte vem sendo realizado diretamente pela frota própria do Fundo Municipal de Saúde, ocasionando incremento da quilometragem percorrida e, por consequência, elevação do consumo e do dispêndio com combustível. O próprio documento qualifica essa circunstância como elemento concreto a ser considerado na definição do quantitativo estimado, justamente para evitar subdimensionamento da contratação e assegurar a continuidade do transporte de pacientes.

O Estudo Técnico Preliminar sintetiza, de forma expressa, que a necessidade atualmente apresentada decorre da conjugação do crescimento da frota, do aumento comprovado da utilização dos veículos, da ampliação dos deslocamentos intermunicipais e da execução direta, pela frota municipal, da linha para Cascavel/PR, diante da ausência de empresa habilitada no credenciamento em curso. Também registra que esses fatores demonstram a necessidade de contratação de fornecimento contínuo e parcelado de Diesel S10 em quantitativo compatível com a demanda efetivamente projetada.

A tais circunstâncias soma-se a existência de contratação anterior para o mesmo objeto. À fl. 014, o Estudo Técnico Preliminar informa que se encontra formalmente vigente a Ata de Registro de Preços nº 001/2026, decorrente do Processo Administrativo nº 188/2025 e do Pregão Eletrônico nº 033/2025, com termo final previsto para 06/01/2027, consignando, todavia, que o item específico correspondente ao Diesel S10 “já foi atendido em sua totalidade”, razão pela qual se tornou necessária sua substituição por nova contratação.

Dessarte, a instauração do novo procedimento licitatório não decorre de mera conveniência administrativa nem de superposição imotivada de instrumentos destinados ao mesmo objeto. Ao revés, decorre do esgotamento antecipado do quantitativo registrado na Ata nº 001/2026, em contexto no qual se verificaram modificações supervenientes e objetivamente demonstradas na estrutura operacional e na demanda do Fundo Municipal de Saúde.

A memória de cálculo constante da fl. 025 reforça documentalmente esse cenário. Nela consta que a contratação anterior compreendeu 75.000 litros no período de 06/01/2026 a 24/08/2026, encontrando-se o respectivo saldo reduzido a 0 (zero); registra-se, ainda, consumo histórico médio de 9.375 litros mensais, projeção de 28.125 litros para o período de 01/10/2026 a 06/01/2027, acréscimo de 5.500 litros em razão do aumento dos deslocamentos dos veículos da Saúde, 3.700 litros destinados a atendimentos extraordinários, 4.000 litros relacionados à inclusão ou ampliação da frota e 2.175 litros a título de margem técnica, perfazendo quantitativo total estimado de 43.500 litros.

Verifica-se, portanto, que a data de 06 de janeiro de 2027 não foi eleita arbitrariamente como termo final do novo instrumento. Ela corresponde ao encerramento originalmente previsto da Ata nº 001/2026 e foi utilizada pela área técnica como referência

temporal para dimensionar a necessidade residual que, em condições ordinárias, seria atendida pela contratação precedente, não fosse o esgotamento antecipado de seu quantitativo.

A presente contratação possui, assim, finalidade específica e temporalmente delimitada: assegurar a continuidade do abastecimento da frota municipal durante o período residual compreendido entre a disponibilização da nova Ata e o encerramento do ciclo de planejamento que tinha como referência a vigência da Ata anterior, prevista até 06/01/2027.

A adoção de prazo inferior a um ano, nessas condições, mostra-se compatível com a própria lógica do planejamento administrativo, na medida em que busca fazer coincidir a vigência do instrumento auxiliar com o período concreto da necessidade que lhe deu causa, evitando a manutenção artificial de uma Ata para além do horizonte temporal efetivamente identificado pela área demandante.

Não se descarta que o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, como disciplina ordinária, que o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços será de um ano, podendo ser prorrogado por igual período, desde que comprovada a manutenção da vantajosidade. Todavia, a interpretação desse dispositivo não deve ser realizada de maneira isolada, mas em conjunto com os demais comandos da própria Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles que consagram os princípios do planejamento, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e interesse público, bem como a exigência de que a fase preparatória esteja ajustada às circunstâncias concretas da contratação.

Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente que, na aplicação do regime licitatório, devem ser observados, entre outros, os princípios do planejamento, da eficiência, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e do interesse público. A delimitação excepcional da Ata até 06/01/2027 busca justamente preservar a aderência entre a duração do instrumento e a necessidade administrativa concretamente demonstrada, afastando solução meramente formal que mantivesse o registro por período superior àquele que fundamentou a presente contratação.

De igual modo, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 atribui à fase preparatória caráter essencialmente planejado, exigindo compatibilidade entre os elementos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação. A duração do instrumento deve, nessa perspectiva, estar alinhada ao período efetivo da demanda identificada pela Administração.

O próprio regime do Sistema de Registro de Preços reforça essa compreensão ao prever a definição do período de validade do registro, reconhecendo que a dimensão temporal constitui elemento integrante da modelagem administrativa da contratação.

A interpretação aqui adotada encontra, ainda, reforço institucional na orientação divulgada pelo Portal Oficial de Compras Governamentais do Estado de Mato Grosso do Sul – Compras MS, ao tratar da aplicação da Lei nº 14.133/2021 e do regime estadual do Sistema de Registro de Preços, segundo a qual a Ata poderá possuir prazo inferior a um ano conforme a necessidade da Administração. Tal orientação, embora não possua caráter normativo vinculante sobre o Município, constitui parâmetro administrativo relevante para demonstrar que a adoção excepcional de período inferior ao anual não representa construção isolada ou destituída de respaldo institucional.

No caso concreto, a excepcionalidade encontra-se reforçada por elementos objetivos que não se confundem com mera conveniência da Administração: houve esgotamento integral do saldo da Ata anterior; o consumo aumentou em razão da incorporação superveniente de veículos; a frota municipal passou a absorver diretamente deslocamentos para Cascavel/PR diante da ausência de empresa habilitada no credenciamento em curso; e o novo quantitativo foi projetado especificamente para cobrir o período residual até 06/01/2027.

Mister se faz destacar, outrossim, que o prazo inferior a um ano não causa prejuízo à competitividade, desde que previamente informado no edital e na minuta da Ata, pois todos os licitantes terão conhecimento, em igualdade de condições, do período durante o qual permanecerão vinculados ao registro de preços. A transparência prévia quanto à duração do instrumento permite que os interessados formem suas propostas considerando exatamente o horizonte temporal da obrigação a ser assumida.

Também não há criação de obrigação de consumo integral do quantitativo registrado, uma vez que o Sistema de Registro de Preços pressupõe aquisições futuras e parceladas, condicionadas à efetiva necessidade administrativa. A definição da vigência até 06/01/2027, portanto, não impõe contratação integral dos 43.500 litros, mas apenas estabelece o período no qual a Administração poderá realizar as aquisições necessárias, dentro do limite quantitativo previsto.

Não se verifica, igualmente, intuito de fracionar artificialmente a contratação ou de contornar o regime jurídico aplicável. A nova licitação será realizada pela modalidade adequada, mediante pregão eletrônico, com ampla competitividade e observância das exigências legais de publicidade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa. A excepcionalidade temporal não altera a modalidade, não reduz o universo de competidores e tampouco afasta as regras de transparência e controle.

Pelo contrário, a solução busca conciliar a continuidade de serviço público essencial com o planejamento efetivamente construído pela Secretaria Municipal de Saúde. A interrupção ou insuficiência do abastecimento comprometeria diretamente o transporte de pacientes para consultas, exames, tratamentos e procedimentos de média e alta complexidade, circunstância expressamente reconhecida no ETP.

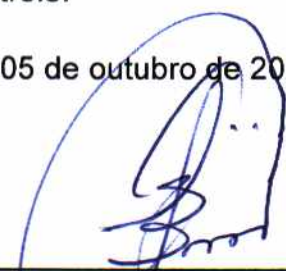
A manutenção do prazo até 06/01/2027 revela-se, portanto, medida administrativa excepcional, mas objetivamente justificada, destinada a evitar a descontinuidade do serviço público e a preservar a coerência entre o planejamento anterior, a necessidade superveniente e o novo procedimento licitatório.

Cumpre ainda registrar que o Termo de Referência já estabelece, em seu item 4.1, que o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços será até 06/01/2027. A minuta da própria Ata, por sua vez, reproduz a mesma delimitação temporal em seu item 5.1, consignando validade até 06 de janeiro de 2027. A presente justificativa, portanto, não cria elemento estranho ao planejamento existente, mas formaliza e consolida as razões administrativas que sustentam opção temporal já refletida nas peças técnicas do processo.

Diante de todo o exposto, JUSTIFICA-SE, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, A FIXAÇÃO DA VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 036/2026 ATÉ 06 DE JANEIRO DE 2027, AINDA QUE EM PRAZO INFERIOR A 1 (UM) ANO, pelas seguintes razões cumulativamente consideradas: o esgotamento antecipado e integral do quantitativo da Ata nº 001/2026; o aumento superveniente da frota do Fundo Municipal de Saúde; a elevação comprovada da utilização dos veículos oficiais; a ampliação dos deslocamentos intermunicipais; a necessidade de realização direta da rota de transporte de pacientes para Cascavel/PR em razão da ausência de empresa habilitada no Credenciamento nº 004/2025; a existência de memória de cálculo especificamente projetada para o período residual até 06/01/2027; e a necessidade de assegurar a continuidade, regularidade e eficiência dos serviços públicos municipais de saúde.

A medida mostra-se, no contexto concretamente demonstrado nos autos, compatível com os princípios do planejamento, eficiência, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, segurança jurídica e interesse público, devendo sua excepcionalidade constar de maneira expressa no processo administrativo, no Termo de Referência, no edital e na minuta da Ata, de modo a conferir plena transparência aos licitantes e aos órgãos de controle.

Caarapó/MS, 05 de outubro de 2026.


Beatriz da Silva Romeiro Biagi
Secretária Municipal de Saúde
Município de Caarapó/MS

ELIANE HEIBER DOS
SANTOS:047475601
73

Assinado de forma digital
por ELIANE HEIBER DOS
SANTOS:04747560173
Dados: 2026.10.06
09:46:52 -04'00'