

ENCAMINHAMENTO AO DEPARTAMENTO JURÍDICO

Senhor Advogado,

SIRVO-ME DO PRESENTE PARA SOLICITAR PARECER JURÍDICO QUANTO À LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DE CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL (ÓLEO DIESEL S-10, ÓLEO DIESEL S-500 E GASOLINA COMUM), A SEREM UTILIZADOS EM VEÍCULOS E MAQUINÁRIOS QUE FAZEM PARTE FROTA DO CONISUL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA DE ACORDO A LEI Nº 14.133/2021.

Iguatemi/MS, 17 de junho de 2025.

WESLEY BENITES
TELES:06830201
101

Assinado de forma digital
por WESLEY BENITES
TELES:06830201101
Dados: 2025.06.17
11:01:42 -04'00'

Wesley Benites Teles
Presidente da Comissão de Contratação

ENCAMINHAMENTO A CONTROLADORIA

Senhor Controlador,

SIRVO-ME DO PRESENTE PARA SOLICITAR PARECER TÉCNICO QUANTO À LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL (ÓLEO DIESEL S-10, ÓLEO DIESEL S-500 E GASOLINA COMUM), A SEREM UTILIZADOS EM VEÍCULOS E MAQUINÁRIOS QUE FAZEM PARTE FROTA DO CONISUL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA DE ACORDO A LEI Nº 14.133/2021.

Iguatemi/MS, 17 de junho de 2025

WESLEY BENITES
TELES:068302011
01

Assinado de forma digital por
WESLEY BENITES
TELES:06830201101
Dados: 2025.06.17 11:01:54 -04'00'

Wesley Benites Teles
Presidente da Comissão de Contratação

PARECER DO CONTROLE INTERNO

Processo nº 004/2025/ Inexigibilidade nº 002/2025

Edital de credenciamento eletrônico nº 002/2025

**Interessado: CONISUL-Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da
Região Sul de Mato Grosso do Sul**

**Assunto: Parecer técnico da Unidade de Controle Interno referente à fase
inicial do processo de credenciamento para aquisição de combustível**

I – DO OBJETO

Este parecer tem por finalidade analisar, sob a ótica do controle interno, a fase inicial do processo de credenciamento de empresas para fornecimento de combustíveis, (óleo diesel s-10, óleo diesel s-500 e gasolina comum), a serem utilizados em veículos e maquinários que fazem parte frota do **CONISUL-Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul**, conforme especificações e quantitativos constantes no termo de referência, em consonância com o princípio da economicidade, eficiência e legalidade.

II – DA ANÁLISE TÉCNICA E LEGAL

1. Modalidade

O processo é instaurado sob a forma de inexigibilidade de licitação, por credenciamento, conforme previsto no art. 74, inciso I da Lei nº 14.133/2021, sendo permitida quando for inviável a competição, e desde que haja chamamento público com critérios objetivos de seleção.

2. Justificativa

A justificativa apresentada é pertinente, destacando a necessidade de contratação descentralizada, dada a abrangência territorial dos entes consorciados, e a conveniência de múltiplos fornecedores para garantir o abastecimento contínuo da frota pública.

3. Critérios Técnicos e de Seleção

O edital de chamamento estabelece critérios objetivos e claros, como:

- Localização geográfica dos postos;
- Apresentação de documentos de regularidade fiscal e jurídica;

- Preço compatível com os valores médios praticados pela ANP;
- Atendimento mínimo em horário comercial e segurança no fornecimento.

4. **Publicidade e Transparência**

Observa-se a intenção de ampla divulgação do chamamento público, conforme determina a legislação, com publicação no site oficial do consórcio, Diário Oficial e murais das prefeituras consorciadas.

III – **CONSIDERAÇÕES DO CONTROLE INTERNO**

- Regularidade: Não se verificam, até o presente momento, irregularidades formais ou materiais na condução inicial do processo.
- Recomendações:
 - o Manter registro de todos os atos praticados durante o credenciamento;
 - o Garantir que os pagamentos futuros estejam vinculados a comprovantes de fornecimento devidamente atestados;
 - o Definir critérios de priorização entre postos credenciados, caso necessário;
 - o Promover a atualização periódica da pesquisa de preços.

IV – **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se favoravelmente à continuidade do processo de credenciamento, considerando a regularidade da fase inicial e o atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

Recomenda-se, por fim, o acompanhamento contínuo do processo, inclusive nas fases de contratação e execução, visando a mitigação de riscos e a boa governança pública.

É o parecer,

Iguatemi -MS, 18 de junho de 2025.

ROBSON LUIS
CELLI

Assinado de forma digital por
ROBSON LUIS CELLI
Dados: 2025.06.18 15:56:31
-04'00'

Robson Luis Celli
Controlador Interno CONISUL

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de legalidade da contratação por credenciamento

Objeto: Credenciamento de empresas para o fornecimento de combustível (gasolina comum, óleo diesel S-10 e S-500)

Interessado: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul – CONISUL

Fundamento Legal: Lei Federal nº 14.133/2021

Processo Administrativo: 004/2025. Edital de Credenciamento: 002/2025.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta assessoria jurídica processo administrativo instaurado pelo CONISUL com a finalidade de contratar postos de combustíveis por meio de credenciamento, abrangendo as cidades de Iguatemi/MS, Naviraí/MS, Tacuru/MS, Dourados/MS, Campo Grande/MS e Foz do Iguaçu/PR, visando garantir o abastecimento regular das frotas de veículos, máquinas e equipamentos utilizados nas atividades operacionais e administrativas do CONISUL.

A contratação justifica-se, segundo a área demandante, em virtude da necessidade de realização do procedimento de credenciamento de postos de combustíveis localizados nas rotas estratégicas de atuação do Consórcio, como medida essencial para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos prestados, em benefício direto dos municípios consorciados e da população atendida.

A documentação que instrui o feito inclui: Documento de Formalização da Demanda – DFD, Termo de Abertura, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, minuta do Edital, minuta do Contrato e Relatório de Pesquisa de Preços.

A modalidade escolhida foi o credenciamento por inexigibilidade de licitação, com seleção não excludente, conforme os arts. 74, IV, e 79, I, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o relatório. Passa-se à fundamentação jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade do procedimento, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

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

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

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

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

A) DA FASE PREPARATÓRIA

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O dispositivo mencionado é complementado pelo seu parágrafo primeiro, que trata dos elementos do Estudo Técnico Preliminar.

Diante disso, passa-se à análise destas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

B) DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O presente processo licitatório se realiza pelo Procedimento Auxiliar de Credenciamento que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLIII, que dispõe:

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

[...]

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

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

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

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

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

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

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

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Conforme o art. 79, I, o credenciamento poderá ser utilizado em contratações simultâneas e não excludentes, hipótese que se verifica no caso concreto, diante da necessidade de múltiplos prestadores aptos a garantir o abastecimento regular das frotas de veículos, máquinas e equipamentos utilizados nas atividades operacionais e administrativas do Consórcio em locais estratégicos, reduzindo custos logísticos e otimizando o tempo de execução das atividades.

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza¹, em seu livro cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos

¹ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735.

competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto², apresenta o credenciamento de forma objetiva:

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração.

É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação:

- (i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
 - (ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação;
 - (iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação.
- Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação.

Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotar-se-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação.

Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.

² COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho³ destaca ser instrumento auxiliar emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação a ser pactuadas em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, por sua vez, relembra que o termo de credenciamento representa termo de disponibilidade de serviço/produto, sem natureza contratual, havendo mera expectativa para o credenciado vir a prestar o serviço ou fornecer o produto.

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas optou por positivar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a administração pública.

Por óbvio, devem ser respeitados critérios objetivos e que sempre estejam alinhados com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os do Art. 37, caput da Constituição Federal.

Ademais, o parágrafo único do art. 79 supracitado fixa que o procedimento auxiliar deverá obedecer a critérios claros e objetivos definidos em regulamento. A partir desses dados, destacam-se os requisitos para que se verifique a conformidade credenciamento:

Dispositivo	Exigência Legal	Observação Técnica
Art. 79, I	Possibilidade de contratações paralelas e não excludentes quando viável e vantajoso para a Administração	Atendido. O edital prevê credenciamento não excludente e simultâneo, com múltiplos fornecedores por região.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. página 1129

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 522.

Parágrafo único, I	Divulgação em sítio eletrônico oficial e manutenção de edital de chamamento público com cadastramento permanente	Atendido. O edital será publicado em meio eletrônico e permanecerá aberto para novos interessados.
Parágrafo único, II	Critérios objetivos de distribuição da demanda nos casos em que não seja possível contratar todos	Atendido. Estão previstos critérios de localização, logística e rodízio para escolha dos postos por demanda.
Parágrafo único, III	Condições padronizadas de contratação e definição do valor	Atendido. Os valores por litro estão fixados no Termo de Referência e vinculados à tabela oficial apresentada.
Parágrafo único, IV	Registro das cotações de mercado vigentes no momento da contratação	Atendido. Pesquisa de preços foi realizada com fontes variadas e registrada no processo com metodologia clara.
Parágrafo único, V	Vedação à subcontratação sem autorização expressa	Atendido. A minuta contratual expressamente veda a subcontratação sem autorização formal.
Parágrafo único, VI	Admissão da denúncia contratual por qualquer das partes	Atendido. Há cláusula contratual clara estabelecendo a possibilidade de rescisão por qualquer das partes.

Portanto, está caracterizada a hipótese legal de Credenciamento com base no art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação; a autorização da Autoridade competente para a instauração do processo de contratação; o estudo técnico preliminar; a pesquisa

mercadológica; a previsão de dotação orçamentária; o termo de referência; a minuta de edital e a minuta contratual.

Assim, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo, evidenciada na visão do gestor a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

C) DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

No presente caso, o Documento de Formalização da Demanda encontra-se presente e adequado, identificando o objeto, a unidade demandante, o gestor da contratação, a estimativa de consumo, a justificativa da necessidade e o vínculo com o planejamento institucional, mencionando a Resolução do orçamento pertinente.

Ademais, consta nos autos a autorização da autoridade competente. Portanto, o ato atende aos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e confere a necessária segurança jurídica ao procedimento.

D) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

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

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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:

(...)

§ 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:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros

recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

(...)

No caso em tela o Estudo Técnico Preliminar cumpre os requisitos legais previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, abordando de forma suficiente: a descrição da necessidade da contratação; os problemas que se pretende resolver; os requisitos da contratação e a justificativa da solução escolhida; a estimativa de custos baseada em cotações reais; os benefícios esperados; a estimativa dos riscos; a compatibilidade com o planejamento institucional; a viabilidade da contratação e sua adequação orçamentária.

Identifica-se a previsão de fiscalização contratual e a aderência da solução proposta às necessidades do consórcio.

Segundo Carlos Ari Sundfeld: "O Estudo Técnico Preliminar é a principal garantia da racionalidade da contratação pública, sendo a etapa que permite a Administração conhecer suas reais necessidades e as condições do mercado" (Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Malheiros, 2020).

E) DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência acostado aos autos encontra-se devidamente estruturado em conformidade com o disposto no art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021, os quais estabelecem os elementos mínimos obrigatórios a serem contemplados em toda contratação pública.

No presente caso, verifica-se que o instrumento contempla:

- A definição precisa do objeto, indicando a natureza dos serviços, suas características técnicas, prazos e possibilidade de prorrogação contratual;
- A fundamentação da necessidade de garantir o abastecimento dos veículos e maquinários do consórcio, alinhada ao respectivo Estudo Técnico Preliminar e ao Documento de Formalização da Demanda;
- Descrição da solução e do ciclo de vida do objeto;

- A indicação do modelo de execução e de gestão do contrato, inclusive com menção à designação de gestor e fiscal para o acompanhamento da execução;
- Forma de solicitação dos serviços, demonstrando aderência ao planejamento institucional;
- A estimativa de preços fundamentada, lastreada em pesquisa mercadológica realizada em fontes oficiais e confiáveis;
- Adequação orçamentária com indicação da dotação.

Acerca da relevância do Termo de Referência, leciona Rafael Oliveira:

"O Termo de Referência, enquanto peça estruturante da contratação, deve propiciar uma descrição suficiente, clara e precisa das necessidades administrativas, sob pena de comprometer a seleção da proposta mais vantajosa e violar os princípios do planejamento e da eficiência" (Licitações e Contratos Administrativos, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 378).

O Termo de Referência apresentado foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

F) DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna do procedimento licitatório. No presente caso, a mesma foi submetida à análise jurídica contendo Termo de referência e Minuta do contrato. O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021, assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O edital cumpre os requisitos materiais e formais exigidos para o credenciamento. Contém: definição do objeto, valores unitários por litro fixados previamente, critérios de distribuição da demanda, exigências de habilitação jurídica, técnica, fiscal e trabalhista, sanções aplicáveis, formas de impugnação, hipóteses de descredenciamento, declarações exigidas e está em conformidade com os princípios do procedimento competitivo.

G) DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do contrato contempla as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, assegurando a adequada vinculação à proposta, as condições de pagamento, as penalidades e as hipóteses de rescisão.

H) DA PESQUISA DE PREÇOS

Com base nos documentos "Cesta de Preço Atualizada" e "Relatório Unificado", a estimativa de preços cumpre os requisitos do art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021, estando acompanhada de valores unitários, memória de cálculo, método adotado (média aritmética) e fontes consultadas (PNCP, BLL, Compras BR, entre outros).

A pesquisa de preços foi realizada com base em cotações de fornecedores e está estruturada conforme os parâmetros legais. O documento apresenta os valores coletados, cálculo da média aritmética, justificando os parâmetros adotados, em atendimento ao art. 23, inciso II, alínea 'd' da Lei nº 14.133/2021.

Rafael Oliveira complementa que "a pesquisa de preços é instrumento essencial à economicidade da contratação, pois permite a análise crítica do valor de mercado" (*Licitações e Contratos Administrativos*, Forense, 2022, p. 512).

O Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se aqueles que apresentam grande discrepância (Acórdão 403/2013-Primeira Câmara).

Importante destacar que este parecer jurídico tem como escopo exclusivo a análise da legalidade do procedimento de credenciamento sob o ponto de vista jurídico-formal, não abrangendo a avaliação de critérios financeiros, tais como:

- Estimativa de preços, orçamentos e valores de referência;
- Justificativa de vantagem econômica da contratação;
- Adequação dos preços ao mercado.

Tais elementos devem ser analisados pelos setores técnico e de controle interno competentes, à luz do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à instrução adequada do processo administrativo.

Portanto, nos limites da atuação desta parecerista, compulsando os autos do procedimento que se encontra ainda em fase interna, verifica-se a conformidade do instrumento convocatório com os dispositivos legais vigentes e a regularidade material e formal do edital anexo, passível de buscar a solução pretendida e que supra as necessidades do consulente na consecução do objeto em questão, encontrando-se a minuta do Edital adequada às regras constantes na Lei 14.133/2021, ressaltando-se que o presente parecer não abrange as questões de ordem contábil, as quais devem ser checadas junto ao setor responsável do Órgão.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica do procedimento de credenciamento eletrônico de postos de combustíveis, abrangendo as cidades de Iguatemi/MS, Naviraí/MS, Tacuru/MS, Dourados/MS, Campo Grande/MS e Foz do Iguaçu/PR, visando garantir o abastecimento regular das frotas de veículos, máquinas e equipamentos utilizados nas atividades operacionais e administrativas do Consórcio CONISUL, recomendando-se a sua continuidade com a adoção das medidas necessárias, durante todo o procedimento, a fim de resguardar a legalidade, a eficiência e o interesse público.

Este parecer é de natureza opinativa, conforme art. 53, §1º, da Lei nº 14.133/2021, não vinculando a decisão da autoridade competente.

É o parecer, que submeto à consideração superior para as providências cabíveis.

EMILY GRACIELLE DE OLIVEIRA
RODRIGUES:06495776985
5776985
Assinado de forma digital
por EMILY GRACIELLE DE
OLIVEIRA
RODRIGUES:06495776985
Dados: 2025.06.17
17:53:34 -04'00'
Emily Gracielle de Oliveira Rodrigues
Assessora Jurídica
OAB/MS 17206

Iguatemi, 17 de junho de 2025.