

PARECER JURÍDICO N.º 001/2026 – PJM

Referência:

Modalidade/Tipo: Licitação na modalidade Pregão Eletrônico n.º 023/2026;

Interessado: Agente de contratação (Processo Administrativo n.º 2164/2025);

Requerente: Secretaria Municipal de Administração de Palmeiras do Tocantins;

Assunto: Pregão eletrônico com vistas à análise jurídica da Minuta de edital - Sistema registro de preço para eventual e futura contratação de empresa para fornecimento de combustível e fluido automotivo (Arla), para atender as demandas das Secretarias de Administração, Gabinete, Meio ambiente, Agricultura, Planejamento e urbanismo, Educação e fundos de saúde e assistência social do Município de Palmeiras do Tocantins/TO.

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo licitatório encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, por meio de Despacho (fls. 206), da lavra do Agente de contratação Kleyomar Teixeira Barbosa, com base no art. 53 da Lei 14.1333/21, para afins de análise jurídica de Minuta de Edital, que tem por objeto “registro de preço para eventual e futura contratação de empresa para fornecimento de combustível e fluido automotivo (Arla), para atender as demandas das Secretarias de Administração, Gabinete, Meio ambiente, Agricultura, Planejamento e urbanismo, Educação e fundos de saúde e assistência social do Município de Palmeiras do Tocantins/TO”, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no feito e, peculiarmente, de acordo com o Documento de Formalização da Demanda (DFD) contido nas fls. 048/050 dos autos.

A demanda foi solicitada pela Servidora Assistente Administrativo) Sra. Maria Aparecida Araújo Lima Soares (fls. 010/011) e formalizada pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Markus Vinicius da Costa Noletto, após solicitações dos Secretários do Meio Ambiente (solicitação n.º 04117 – fls. 002); do Gabinete do Prefeito (solicitação n.º 04115 – fls. 003); da Agricultura (solicitação n.º 04119 – fls. 004); do Planejamento e infraestrutura/transporte (solicitação n.º 04120 – fls. 005); da Administração (solicitação n.º 04132 – fls. 006); da Assistência social (solicitação n.º 04123 – fls. 007); da Educação (solicitação n.º 04122 – fls. 008) e da Saúde (solicitação n.º 04121 – fls. 009).

A necessidade da demanda foi formalizada pela servidora Maria Aparecida Araújo de Lima (fls. 010/011) e foi autorizada a elaboração de estudo técnico pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Markus Vinicius da Costa Noletto (fls. 013/014), os quais subscreveram o ETP de fls. 016/026.

Sequencialmente, juntou-se ao feito, planilha de veículos próprios e locados (027/031), Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 032/035); Termo de referência (fls. 036/047); DFD (fls. 048/050); Termo de autuação do processo administrativo pelo Secretário Municipal de Administração (fls. 051); Manifestações de interesse em participar do procedimento de contratação pelos Secretários Municipais, com respectivos termos de participação (fls. 052/079);

Em seguida, consta no feito Despacho por meio do qual é solicitado o levantamento de preços de mercado ao Dept.º de Cotação de preços (fls. 080) e, em atendimento à referida solicitação, anexou-se Relatórios de cotação gerados eletronicamente em 18/12/2025, por meio

PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO - PJM

do sítio www.bancodeprecos.com.br (fls. 081/095) e despacho de cotação contendo especificações e estimativa de contratação no valor total de R\$ 3.714.357,60 (fls. 096/097)¹;

Outrossim, recaem ao feito Solicitação de dotação orçamentária (fls. 099/100); Informação de existência de programa, classificação e disponibilidade orçamentária necessária e suficiente ao objeto da licitação, subscrita pelo Contador Alberany Dias Pereira (fls. 101/102); Declaração de adequação orçamentária e financeira subscrita pela Secretária Municipal da Fazenda (fls. 103); Minuta do Termo de Referência da Contratação, subscrita pelo Secretário Municipal de Administração (fls. 123/135);

Ademais, consta no processo Portaria n.º 158/2025, datada de 22/12/2025, que dispõe sobre nomeação de Agente de Contratação que exerce também as funções de Pregoeiro quando da condução de licitações na modalidade pregão (fls. 136/137) e Termo de formalização de autuação (fls. 138); Portarias que designam os fiscais de contrato (fls. 202/205);

Consta nos autos Minuta do Edital de Pregão Eletrônico (fls. 139/165), acompanhada de seus anexos, quais sejam, de Termo de referência (fls. 1654/178); de Modelo de proposta de preços (fls. 179); de Minuta de Ata de registro de preços (fls. 180/187) e de Minuta de contrato (fls. 188/201).

Eis, em síntese, o relato do que importa. Nessa conformidade, considerando ter recebido este feito do Contador do Município Gustavo (07/01/2026, conforme recebido de fls. 206), objetiva-se, com o presente Parecer, dar cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2023, o fazendo tempestivamente².

II – DA NECESSÁRIA INCURSÃO PRELIMINAR ACERCA DO PARECER JURÍDICO E DO OBJETO DE ANÁLISE NORMATIVA.

Preliminarmente, importa consignar que o presente Parecer tem o escopo de assistir a Municipalidade exclusivamente quanto à análise dos autos de Processo Administrativo n.º 2164/2025, em sua fase infla de preparação, mediante controle prévio de legalidade quanto à aquisição pretendida pela modalidade licitatória escolhida, excluindo-se, da análise jurídica, nuances de natureza técnica, econômico e/ou discricionária, cuja avaliação não se direciona à Procuradoria Jurídica.

Os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação objeto da presente Consultoria por parte da Procuradoria Jurídica, porquanto informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame deste órgão. *Primeiro*, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. *Segundo*, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. *Terceiro*, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de Procuradoria Jurídica não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para controle de eventuais elementos extrajurídico trazidos aos autos.

Ademais, a presente análise jurídica toma por base a legalidade e regularidade do procedimento licitatório, não abarcando temas técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade. Ao fim, em que pese a necessidade de parecer jurídico em processo licitatório, as manifestações da Procuradoria Geral são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes ao

¹ Documentação que está repetida às fls. 105/122.

² Conferido pelo art. 23 c/c art. 42 da Lei n.º 9.784/99, que é aplicada subsidiariamente e por simetria, ao Ente Municipal e à sua Procuradoria Jurídica, que é órgão consultivo.

gestor público, o que não implica, todavia, que as sugestões aqui contidas não devam ser seguidas, porquanto a todo gestor público recai o dever de motivação de atos administrativos³.

3

III - DA FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVO-JURÍDICA.

III.a) Da seleção da proposta mais vantajosa e da análise da escolha da modalidade licitatória Pregão na forma eletrônica - Aquisição de Combustível – Serviços de natureza comum – Cabimento.

A licitação visa selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de garantir a igualdade de competição entre os interessados, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5.º da Lei n. 14.133/2021).

No caso concreto, consta que o Pregoeiro que atua no presente processo administrativo licitatório tem a pretensão de realizar processo licitatório para registro de preços para contratação de empresa para fornecimento de combustível e fluido automotivo (Arla) para o Município de Palmeiras do Tocantins/TO, por meio da modalidade Pregão Eletrônico (art. 28, I da NLL).

Conforme se tem, o pregão é a "modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns (aqueles cujos *"padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"*, conforme art. 6º, XIII da NLL) pelo critério de julgamento "menor preço" ou "maior desconto" (art. 6º, XLI da NLL).

Textua a referida legislação, *verbis*:

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

XLI - **pregão**: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (...)

Art. 29. A concorrência e o **pregão** seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Como se verifica, a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão somente pode ser utilizada na contratação de "bens e serviços comuns". Acerca da abrangência dessa expressão, tem-se que, embora "*a classificação de bens e serviços como comuns dependa de exame predominantemente fático e de natureza técnica*"⁴, por bens e serviços comuns podemos entender aqueles que sejam padronizados e com descrição objetiva e sem complexidade, conforme assinala a doutrina:

"O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuismo moderado (a

³ TCU, Acórdão 2599/2021 – Plenário.

⁴ Conceito advindo ainda da vigência do art. 3.º, §1.º do Decreto n.º 10.024/2019.

PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO - PJM

qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).⁵

Portanto, o conceito de bens e serviços comuns inclui o padronizado, compatíveis com o padrão de mercado, isto é, aqueles bens e serviços que podem ser descritos objetiva e claramente no Edital. Destarte, acerca de tal conceituação, destaque-se a ótica do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

“No tocante à adequação da modalidade de licitação escolhida, entendo que os produtos/serviços demandados pelo TST podem ser enquadrar como bens comuns, uma vez que apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado, nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005” (TCU, Acórdão III4/2006, Plenário)⁶

No caso em perspectiva, nos limites da análise jurídica, pensamos que os serviços objeto do pregão, tal como descrito no feito, possibilitam aos futuros concorrentes a sua correta compreensão. Além disso, justifica-se a adoção da modalidade Licitatória *Pregão* na forma eletrônica na medida que o serviço a ser contratado é usualmente ofertado no mercado, conforme ressaí do Termo de Referência e demais documentos constantes dos autos.

Infere-se, portanto, que a modalidade licitatória “Pregão” pode ser usada a partir do instante em que transformou-se no padrão oficial, sobretudo por ser mais ágil e mais célere que a modalidade presencial (a habilitação e a documentação das propostas é realizada em uma única fase) e, ainda, por garantir uma maior concorrência, já que os participantes do certame podem concorrer virtualmente, ainda que estejam em localidades remotas.

Em reforço ao cabimento da modalidade pregão para aquisição de combustíveis, cabe registrar a orientação do TCE/SC, no Prejulgado 2.444, por meio do qual entendeu-se que “órgãos e entidades da Administração Pública devem utilizar a licitação, na modalidade de pregão, para a seleção e a contratação de empresa para prestação de serviços de abastecimento de combustíveis de veículos e de equipamentos.”, conforme notícia disponível em <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-reitera-necessidade-do-pregao-para-aquisicao-de-combustiveis-para-abastecimento-de-frota-da>.

A par do demonstrado, importa registrar que a singeleza do Pregão não implica em seu informalismo, porquanto, nesta modalidade, como como nas outras, também incide a obrigatoriedade de obediência a princípios basilares administrativos, conforme delimita o art. 5º da Lei de Licitações. Assim, tratando-se de aquisição de combustíveis, bens de uso comum, pensamos ser adequada a escolha pela modalidade licitatória Pregão, na forma eletrônica.

III.b) Da fase preparatória do Pregão Eletrônico, da documentação e da análise da Minuta do Edital e seus anexos.

No que se refere, especificamente, à modalidade do Pregão Eletrônico e sua aplicabilidade ao objeto da licitação almejada, emerge que se aplica a norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis n. 8.666/1993 e 10.520/2002, qual seja, a Lei n.º 14.133/2021, que “*estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*” (art. 1º).

Acerca do emprego da modalidade licitatória em sua forma eletrônica, traz a NLL sua preferência, ao expressar que “*as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma*

⁵ Rafael Carvalho Rezende Oliveira. *Licitações e Contratos Administrativos* (Locais do Kindle 2143- 2146). Edição do Kindle.

⁶ No mesmo sentido: Acórdão 1.615/2008 – Plenário.

eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.” (art. 17, §2.º). Portanto, o pregão eletrônico enquadra-se, perfeitamente, ao objeto da licitação.

No concernente ao rito aplicável, tem-se aquele previsto no art. 17 da NLL, que traz as fases preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal e de homologação.

A partir do normativo citado, numa análise do feito, extrai-se que ele contém Estudo Técnico Preliminar-ETP (fls. 016/026); Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 032/035); Termo de referência (fls. 036/047) e Documento de Formalização da Demanda- DFD (fls. 048/050), este último contendo **que contém Justificativa da Necessidade** da contratação (fls. 025).

Aliado a isso, consta nos autos **Minuta do Edital de Pregão Eletrônico** acompanhada de seus anexos (incluindo minutas da Ata de registro de preços e do contrato - Fls. 139/201), bem como **existência de programa, classificação e disponibilidade orçamentária** necessária e suficiente ao objeto da licitação, subscrita pelo Contador Alberany Dias Pereira (fls. 101/102) e **Declaração de adequação orçamentária e financeira** subscrita pela Secretária Municipal da Fazenda (fls. 103), que configura a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da compra a ser executada, conforme a CF (art. 167, Inciso II) e o art. 16, inciso II e §4.º, I da LRF⁷.

Outrossim, importa ressaltar que o feito contém **Minuta do Termo de Referência da Contratação**, subscrita pelo Secretário Municipal de Administração (fls. 123/135), mas não se verificou, nele, a autorização da contratação do Prefeito Municipal, ordenador de despesas.

Por derradeiro, constam no processo a Portaria que nomeia o **Agente de Contratação que exerce também as funções de Pregoeiro** quando da condução de licitações na modalidade pregão (n.º 158/2025), atendendo ao art. 7.º da Lei 14.133/01 (fls. 136/137) e **Portarias que designam os fiscais de contrato**, conforme exigem o art. 8.º e art. 117 da NLL (fls. 136/ (fls. 202/205).

Desse modo, ao ver desta Procuradoria, o presente processo preenche estes requisitos legais mínimos, não se vislumbrando ilegalidade prévia, de sorte que, atendidas as sugestões constantes do tópico conclusivo, pensamos poder ser autorizada a instauração formal de Pregão para contratar o objeto pretendido.

A par disso, orientam os subscritores, além da observância do prazo de publicação no Mural de Licitações do Ente que promove a Licitação e demais instrumentos oficiais de publicidade, atenha-se a CPL ao prazo mínimo para apresentação de propostas e lances definido no art. 55, I da NLL (8 dias úteis), norma que incide a toda modalidade de Pregão.

III.c) Da Justificativa à necessidade da Contratação e da Cotação de preços.

Quanto à justificativa da necessidade da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. Destarte, o papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

⁷ Tais comandos normativos convergem para a proibição de qualquer despesa pública ou assunção de obrigações diretas sem autorização orçamentária com fornecedores, para pagamento por bens e serviços.

PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO - PJM

A par de tal realidade, notamos que a **Justificativa da Necessidade da Contratação** recai na Formalização da necessidade (fls. 010/011) e no Documento de formalização da demanda (fls. 048/050), ao quais expressam que:

“[...] “A Prefeitura Municipal de Palmeiras do Tocantins necessita de abastecimento dos veículos oficiais que compõem a frota municipal, os quais utilizados de forma permanente e indispensável pelas Secretarias de Gabinete, Administração, Meio Ambiente, Agricultura, Planejamento e Urbanismo, Educação, bem como pelos Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social. A inexistência ou insuficiência de combustível compromete diretamente a operacionalidade desses veículos, inviabilizando o desempenho regular das atividades administrativas e operacionais que garantem a prestação contínua dos serviços públicos essenciais à população; (...)

Diante desse cenário, torna-se evidente que a falta de combustível compromete não apenas a lógica interna da administração pública, mas também a efetividade das políticas públicas e o atendimento das necessidades básicas da população. (...).

Considerando o contexto social e econômico do Município de Palmeiras do Tocantins, bem como as demandas crescentes da população por serviços públicos de qualidade, a regularização do abastecimento da frota municipal deve ser tratada como prioridade na gestão (...).

Dessa maneira, a presente contratação justifica-se pela necessidade concreta e mediata de manter o funcionamento regular dos serviços públicos, promovendo melhoria da qualidade de vida da população e reafirmando o compromisso da Administração Municipal com o interesse público, a boa gestão dos recursos e o atendimento efetivo das demandas da sociedade.” (Formalização da necessidade e Documento de formalização da demanda – fls. 010/011 e 048/050)

No concernente à Cotação de Preços, tem-se o Despacho da lavra de Thaianí Maciel Soares, do Departamento de compras da Administração Municipal, por meio do qual ilustra cotação contendo especificações e estimativa de contratação no valor total de R\$ 3.714.357,60, subscrito por (fls. 096/097 e 105/122), bem como **Relatórios de cotação de preços gerados eletronicamente** em 18/12/2025, no sítio www.bancodeprecos.com.br (fls. 081/095).

III.d) Da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos.

Passamos à análise dos elementos abordados na Minuta do Edital e sua concordância com as imposições do art. 18, inciso VI da NLL, em que consta, como um dos mandamentos do processo licitatório, a obrigatoriedade da minuta de contrato.

Na espécie, nota-se que a **Minuta do Edital de Licitação - Pregão Eletrônico** está acostada às fls. 139/165 e acompanhada de seus IV anexos, quais sejam, de Termo de referência (fls. 165/178); de Modelo de proposta de preços (fls. 179); de Minuta de Ata de registro de preços (fls. 180/187) e de Minuta de contrato (fls. 188/201).

Com efeito, a análise perfunctória ilustra que ele aparenta estar elaborado em harmonia com os ditames jurídicos, possuindo as cláusulas mínimas exigidas pela *legis*.

IV - DA CONCLUSÃO E DO PARECER.

Forte no exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINA esta Procuradoria pela regularidade da escolha da modalidade Pregão, na forma eletrônica, para o desenvolvimento da licitação que se inicia, bem como



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO - PJM

i) pela aprovação da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus respectivos anexos, todavia, SUGERE ao Pregoeiro:

ii) Atentar-se à observância do prazo de 8 dias úteis para apresentação de propostas e lances, conforme exigido no art. 55, I da NLL, bem como ao prazo de publicação no Mural de Licitações do Ente que promove a Licitação e demais instrumentos oficiais de publicidade;

iii) Sugere, outrossim, seja colhida a autorização da contratação do Chefe do Executivo, do ordenador de despesas, porquanto, inobstante se trate de um formal aplicado às contratações diretas, toda licitação deve buscar atendimento aos princípios da segurança jurídica, transparência, motivação e interesse público (art. 5.º da NLL);

iv) Ao fim, considerando o teor do art. 176, I da NLL, que mitiga a aplicação do postulado da segregação das funções (art. 7.º, § 1.º) durante o lapso temporal de 6 anos a contar da publicação da Lei 14.133/21, sugere sejam iniciadas medidas para observância do aludido princípio, cujo termo final de aplicação dar-se-á em 2027.

É o Parecer, que contém 07 (sete) páginas, devidamente numeradas, que deve ser incluído no feito processual licitatório imediatamente após as fls. 206 e que é repassado, com recebido, ao Contador da Prefeitura, Gustavo, em razão da Procuradoria cumprir recesso forense até o dia 2/01/2026. Com a ressalvas alhures, à origem, com as cautelas legais, para superior apreciação.

Palmeiras do Tocantins/TO, 07 de janeiro de 2.026.

Documento assinado digitalmente
gov.br KLEITON SOUSA MATOS
Data: 07/01/2026 13:05:31-0300
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

KLEITON MATOS
Procurador Jurídico Municipal
OAB/TO 4889