



PARECER JURÍDICO
FASE INTERNA | PREGÃO ELETRÔNICO | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO	
Nº do Processo:	Processo Administrativo nº 1.038/2026
Interessado:	Setor de Licitação – SEFIN-LIC (Solicitação de Parecer Jurídico Inicial subscrita pelo Agente de Contratação, Sr. João Paulo Pinheiro Barros)
Órgão demandante:	Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS / Fundo Municipal de Saúde de Viseu/PA (CNPJ nº 11.984.819/0001-57)
Modalidade:	Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços (SRP)
Critério / Modo:	Menor preço por item Modo de disputa aberto
Objeto:	Contratação de empresa especializada para o fornecimento parcelado, sob demanda, de combustíveis — gasolina comum, gasolina aditivada, quando tecnicamente justificada, e diesel S10 — destinados ao abastecimento da frota vinculada à Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viseu, especialmente aos serviços executados na Região Fernandes Belo e Zona Circunvizinha — 2º Distrito, sentido Bragança (Fernandes Belo, Açaiteua, Basília, Braço-Verde, Laguinho, Centro Alegre, Seringa, Jutai, São Miguel, Santo André, Itaçu, Porto da Firmina, Ilha Grande e demais comunidades atendidas).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO CONTÍNUO DE COMBUSTÍVEIS. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 005/2024, Nº 006/2024, Nº 007/2026 E Nº 023/2023. LEI MUNICIPAL Nº 632/2026.

I – Licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços, para o fornecimento parcelado, sob demanda, de combustíveis destinados à frota da Secretaria/Fundo Municipal de Saúde na Região do 2º Distrito — Fernandes Belo e zona circunvizinha, sentido Bragança.

II – Análise pormenorizada e sequencial da fase interna. Verificação da observância dos arts. 12, VII, 18, 23, 25, 29, 53, 55, 82 a 86 e 92 da Lei nº 14.133/2021 e das normas municipais correlatas.

III – Pela REGULARIDADE COM RESSALVAS, condicionada a autorização de abertura do certame ao saneamento prévio dos apontamentos consignados neste parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Preliminarmente, registra-se que compete a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe cabendo adentrar aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do ordenador de despesas legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira que fujam ao âmbito jurídico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

A sede normativa do presente pronunciamento é o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que institui o controle prévio de legalidade como derradeira etapa da fase preparatória, dispondo, in verbis:

“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.”

No plano local, o exercício desse mister encontra assento no art. 57 do Decreto Municipal nº 006/2024, que radica na assessoria jurídica municipal o controle prévio de legalidade dos processos de contratação. Fixada a competência e delimitado o objeto do exame, passa-se à análise sequencial das etapas da fase interna, de forma fundamentada e com indicação dos dispositivos aplicáveis a cada uma delas — método que, além de facilitar a tarefa decisória da autoridade competente, assegura a rastreabilidade do juízo de legalidade ora exarado.

02. RELATÓRIO

Por intermédio da Solicitação de Parecer Jurídico Inicial datada de 1º de julho de 2026, subscrita pelo Agente de Contratação, Sr. João Paulo Pinheiro Barros, o Setor de Licitação (SEFIN-LIC) encaminha a esta Procuradoria o Processo Administrativo nº 1.038/2026, para análise do fluxo procedimental, da minuta do edital, da minuta da ata de registro de preços e da respectiva minuta de contrato, referentes a certame a ser conduzido na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento parcelado, sob demanda, de combustíveis — gasolina comum, gasolina aditivada, quando tecnicamente justificada, e diesel S10 — destinados ao abastecimento da frota vinculada à Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde de Viseu, especialmente aos serviços executados na Região Fernandes Belo e Zona Circunvizinha (2º Distrito, sentido Bragança).

Compulsando os autos eletrônicos (1Doc), com 156 (cento e cinquenta e seis) fólios, verifica-se a seguinte instrução:

- (a) Documento de Formalização de Demanda — DFD, encaminhado em 08/06/2026 e reencaminhado em atendimento à solicitação do Setor de Planejamento, subscrito pela assessoria jurídica da SEMUS e assinado pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Katiane Sarraf Daibes Marques, e pela responsável pela formalização;
- (b) despachos de abertura e tramitação da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento — SEPLAG;
- (c) Relatório de Cotação e Mapa Comparativo elaborados pelo Departamento de Pesquisa de Preços — SEPLAG-DPP (16/06/2026), com valor global estimado de R\$ 2.331.876,10;
- (d) Estudo Técnico Preliminar — ETP e Gerenciamento de Riscos, elaborados pelo Departamento de Planejamento Técnico (19/06/2026);



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

(e) Termo de Referência — TR, subscrito pela Secretária Municipal de Saúde em 24/06/2026;

(f) minuta do edital, minuta da ata de registro de preços e minuta do termo de contrato;

(g) Memorando nº 140/2026 – SC/SEFIN, com a indicação das dotações orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde (unidade 1010, elemento de despesa 3.3.90.30.00 — material de consumo);

(h) despacho de remessa à PGM para o presente parecer.

Consigna o expediente de remessa que, após a emissão do parecer jurídico, o processo será encaminhado para a Declaração de Adequação Orçamentária e para a obtenção da autorização da autoridade superior para a abertura do procedimento licitatório — sequência que se harmoniza com o rito do art. 53, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

Passa-se à fundamentação.

03. FUNDAMENTAÇÃO

O processo licitatório encontra seu fundamento constitucional no art. 37, XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 14.133/2021, cujo art. 5º elenca os princípios reitores do procedimento — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, competitividade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. O art. 18, caput, determina que a fase preparatória se compatibilize com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. É a partir desse mandamento que se examina, uma a uma, cada etapa da instrução.

Anote-se, ainda no pórtico da fundamentação, a inegável densidade do interesse público subjacente: o combustível constitui insumo de que depende a própria continuidade das ações de saúde pública — urgência e emergência, Tratamento Fora do Domicílio, transporte de pacientes, vacinação e vigilância em saúde — em território de acentuada dispersão geográfica, no qual o direito fundamental à saúde (art. 196 da Constituição Federal) somente se realiza mediante deslocamento terrestre contínuo. Essa circunstância, longe de relativizar o rigor do controle, o reforça: quanto mais essencial o objeto, mais robusto há de ser o lastro documental que o sustenta, porquanto eventual vício de planejamento repercutiria diretamente sobre a população assistida.

03.1. Do Alinhamento com o Plano de Contratações Anual — PCA

A fase preparatória deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, instrumento de governança que viabiliza o planejamento antecipado das contratações e a adequação orçamentária, regulado, no Município de Viseu/PA, pelo Decreto Municipal nº 005/2024.

FUNDAMENTO NORMATIVO — PCA — ART. 12, VII, LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024

Art. 12, VII – Lei nº 14.133/2021: “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de



contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.”

Art. 11 – Decreto Municipal nº 005/2024: *“O plano de contratações anual poderá ser alterado, por meio de justificativa aprovada pela autoridade competente. Parágrafo único. O plano de contratações anual atualizado e aprovado pela autoridade competente será disponibilizado automaticamente no Portal da Transparência do sítio eletrônico oficial.”*

Art. 12 – Decreto Municipal nº 005/2024: *“A Equipe de planejamento técnico e Departamento de Licitações verificarão se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.”*

Ao compulsar os autos, deparou-se esta Procuradoria com contradição documental que reclama saneamento.

O Documento de Formalização de Demanda afirma que a contratação encontra previsão no Plano de Contratações Anual — “PCA-2026, item 18” —, ao passo que o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 4.1, assevera textualmente que “a necessidade de nova contratação não foi contemplada oportunamente no PCA 2026, razão pela qual se faz necessária sua inclusão posterior para garantir a continuidade dos serviços”.

As duas assertivas não podem coexistir: ou a demanda está registrada, e cumpre indicar com precisão o item e a versão do PCA que a contempla, ou não está, e impõe-se a formalização da atualização do plano, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, na forma do art. 11 do Decreto Municipal nº 005/2024, com a subsequente disponibilização no Portal da Transparência.

Antes da autorização de abertura do certame, deverá o setor competente esclarecer a divergência entre o DFD (que indica previsão no PCA-2026, item 18) e o ETP (item 4.1, que nega a previsão), juntando aos autos o comprovante do registro ou da atualização formal do PCA-2026, nos moldes dos arts. 11 e 12 do Decreto Municipal nº 005/2024. Enquanto não sanado o ponto, a etapa classifica-se como Irregular (pendente de regularização).

03.2. Do Documento de Formalização de Demanda — DFD

O Documento de Formalização de Demanda é o ponto inaugural do processo de contratação e, em sede licitatória, encontra ancoragem no art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 — e não no art. 72, I, reservado à contratação direta. Elaborado pela unidade requisitante, deve identificar a área demandante, descrever o objeto, estimar quantidades e explicitar o grau de prioridade da contratação.

No caso concreto, o DFD foi apresentado e, em atendimento à solicitação do Setor de Planejamento, reencaminhado, com identificação do responsável pela formalização da demanda (Portaria nº 0039/2025) e com a assinatura da Secretária Municipal de Saúde. O documento identifica o objeto com precisão, delimita o recorte territorial da Região Fernandes Belo e Zona Circunvizinha (2º Distrito), justifica a necessidade sob a perspectiva do interesse público e declina os quantitativos estimados, revelando compatibilidade com o ETP e com o Termo de Referência subsequentes. Nesse compasso, a etapa reputa-se formalmente regular.

Registre-se, todavia — e o ponto será retomado no exame do ETP, ao qual desde logo se remete —, que o próprio DFD anuncia, reiteradamente, que os “relatórios, rotas, frequências, frota e memória de cálculo” seriam “anexados ao processo”, documentação cuja juntada não se verificou nos autos, conforme adiante se demonstrará.



03.3. Do Estudo Técnico Preliminar — ETP

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que evidencia o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, nos termos do art. 6º, XX, e do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, competindo sua elaboração, no plano local, ao Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual (art. 6º do Decreto Municipal nº 006/2024).

🔗 FUNDAMENTO NORMATIVO — ETP — ART. 18, §1º, IV E VI, LEI Nº 14.133/2021

Art. 18, §1º, IV – Lei nº 14.133/2021: “*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;*”

Art. 18, §1º, VI – Lei nº 14.133/2021: “*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;*”

Art. 18, §2º – Lei nº 14.133/2021: “*O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.*”

O ETP acostado aos autos enfrenta, em sua estrutura, os treze elementos do art. 18, § 1º: descreve a necessidade sob a ótica do interesse público (itens 3.1 a 3.10), define requisitos (item 5), apresenta estimativa de quantidades com base no histórico do Pregão Eletrônico SRP nº 024/2025 acrescido de margem técnica de 40% (item 6), realiza levantamento de mercado com análise comparativa entre pregão eletrônico e concorrência (item 7, Tabelas 3 e 4), estima o valor da contratação em R\$ 2.331.876,10 (item 8), justifica o parcelamento por item em razão da natureza distinta dos combustíveis (item 10), demonstra os resultados pretendidos (item 11), indica providências prévias (item 12) e conclui pela viabilidade (item 15).

Três pontos, contudo, reclamam correção antes da abertura do certame, e a exigência não é formalismo estéril: em matéria de quantitativos, a memória de cálculo é a fronteira que separa a estimativa auditável da mera afirmação — e apenas a primeira resiste ao escrutínio dos órgãos de controle.

Primeiro. O DFD, o ETP (item 3.2) e o próprio Termo de Referência (itens 2.2, 2.6 e 2.9) anunciam, em uníssono, que a quilometragem média diária de 2.240 km “deverá ser demonstrada em planilha de memória de cálculo, com decomposição por serviço demandante, veículo, placa, localidade, rota, distância de ida e volta, frequência mensal, quilometragem mensal, consumo médio estimado e litros correspondentes”, e que os “relatórios técnicos que fundamentam esta justificativa encontram-se devidamente anexados”.

Sucedede que, percorridos os 156 fôlios do processo, não se localizou a planilha de memória de cálculo, tampouco os relatórios setoriais, as rotas ou o quadro comparativo de frota anunciados. A promessa documental, portanto, não foi cumprida, em desalinho com o art. 18, § 1º, IV e VI, da Lei nº 14.133/2021, que exige que as estimativas venham acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

Segundo. A Tabela 1 do ETP ostenta inconsistência aritmética interna: a coluna “média do consumo mensal” (17.681,91 L para gasolina comum; 2.947,05 L para gasolina aditivada; 5.767,57 L para diesel S10) não guarda correspondência com a coluna “consumo total de 12 meses” (169.287,94



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

L; 16.120,49 L; 48.260,55 L, respectivamente) — a multiplicação da média mensal declarada por doze conduziria a totais substancialmente superiores aos consignados — cerca de 25% a mais para a gasolina comum, 43% para o diesel S10 e mais do dobro para a gasolina aditivada. A cadeia de cálculo subsequente (margem de 40% sobre o consumo total e estimativa final) é internamente coerente, mas a coluna inaugural deve ser corrigida ou justificada — por exemplo, esclarecendo-se se a média mensal declarada se refere à frota integral da SEMUS e o consumo total apenas ao recorte da Região do 2º Distrito — sob pena de comprometer a rastreabilidade da estimativa.

Terceiro. A margem técnica de 40%, embora conceitualmente admissível como reserva para demandas supervenientes em serviços essenciais de saúde, é percentual expressivo que, justamente por isso, exige a demonstração objetiva reclamada pelo próprio TR (item 2.6): litros estimados = quilometragem mensal da rota ÷ rendimento médio do veículo + reserva técnica justificada. Sem a planilha referida no primeiro apontamento, a margem permanece órfã de lastro documental.

Sendo assim, devem ser adotadas as seguintes providências:

- (a) Juntar aos autos, antes da autorização de abertura, a planilha de memória de cálculo decomposta por veículo, rota, frequência e rendimento, bem como os relatórios setoriais e o quadro comparativo de frota anunciados no DFD, no ETP e no TR (art. 18, §1º, IV e VI, da Lei nº 14.133/2021).
- (b) Corrigir ou justificar tecnicamente a divergência entre as colunas “média do consumo mensal” e “consumo total de 12 meses” da Tabela 1 do ETP.
- (c) Demonstrar objetivamente, na mesma planilha, a composição da margem técnica de 40% aplicada sobre o consumo histórico.

03.4. Da Análise de Riscos

A análise de riscos é exigência expressa do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 e reflexo da imposição de governança contratual contemplada no parágrafo único do art. 11 da mesma Lei. No caso concreto, a Administração fez juntar o Gerenciamento de Riscos (RISCO_COMBUSTIVEIS_2_DISTRITO), que identifica riscos das fases interna e contratual — entre os quais o fornecimento em desconformidade com as normas da ANP — e lhes associa medidas mitigadoras e responsáveis, inclusive a exigência de certificação da agência reguladora e a realização de inspeções periódicas.

A etapa atende ao exigido, reputando-se regular; a coerência do sistema, porém, reclama que a mitigação ali desenhada encontre eco na minuta do edital, ponto ao qual se retornará no item 04, em remissão que desde já se anuncia.

03.5. Da Escolha da Modalidade, do Critério de Julgamento e do Tratamento Diferenciado a ME/EPP

Os combustíveis automotivos constituem bens comuns por excelência: seus padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos por especificações regulatórias da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis — ANP, o que atrai a obrigatoriedade do pregão (art. 6º, XLI, c/c art. 29 da Lei nº 14.133/2021), na forma eletrônica preferencial do art. 17, § 2º. O critério de menor preço por item, conjugado ao modo de disputa aberto (art. 56, I), é o que melhor densifica a competitividade no mercado em causa.



🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — MODALIDADE, CRITÉRIO E PRAZO — ARTS. 6º, XLI, 29, 55 E 56, LEI Nº 14.133/2021

Art. 6º, XLI – Lei nº 14.133/2021: “*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, caput – Lei nº 14.133/2021: “*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.*”

Art. 55, I, “a” – Lei nº 14.133/2021: “*Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: I - para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;*”

Art. 56, I – Lei nº 14.133/2021: “*aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;*”

Cuidando-se de aquisição de bens sob o critério de menor preço, o interstício mínimo entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas é de 8 (oito) dias úteis (art. 55, I, “a”) — e não o prazo de serviços do art. 55, II, “a” —, o que deverá ser rigorosamente observado quando da fixação da data da sessão pública, hoje deixada em branco na minuta.

Quanto ao tratamento diferenciado, a minuta do edital incorpora corretamente o regime da Lei Complementar nº 123/2006 (empate ficto, regularização fiscal tardia, benefícios do art. 48) e da Lei Municipal nº 632/2026, de 28 de abril de 2026, com a preferência a empresas locais e regionais. Detectaram-se, porém, imprecisões redacionais que devem ser expurgadas: o item 3.6 da minuta refere “Decreto Municipal 632 de 28 de abril de 2026”, quando o instrumento é Lei Municipal; o item 3.6.6 alude aos “arts. 42 e 49 da Lei complementar” sem completar a referência à Lei Complementar nº 123/2006; e o preâmbulo e diversos itens invocam normas infralegais federais (Decreto nº 8.538/2015, IN SEGES nº 73/2022, IN nº 3/2018, IN SLTI/MP nº 02/09) que não vinculam o Município — sua aplicação, se pretendida a título supletivo, deve ser expressamente justificada e compatibilizada com o Decreto Municipal nº 006/2024, sob pena de antinomia interna do instrumento convocatório.

03.6. Do Termo de Referência

O Termo de Referência é a peça técnica central do pregão, devendo conter os parâmetros e elementos descritivos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, observado, no plano local, o art. 15 do Decreto Municipal nº 006/2024, que comete sua elaboração a servidor da área técnica da Secretaria demandante.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — TERMO DE REFERÊNCIA — ART. 6º, XXIII, E ART. 40, LEI Nº 14.133/2021; ART. 15, DECRETO MUNICIPAL Nº 006/2024

Art. 6º, XXIII – Lei nº 14.133/2021 (síntese): *O termo de referência deve conter: definição do objeto (natureza, quantitativos, prazo e eventual prorrogação); fundamentação com referência ao ETP; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; modelos de execução e de gestão; critérios de medição e pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativas de valor com memórias de cálculo; e adequação orçamentária.*

Art. 40, V, “b”, e §2º – Lei nº 14.133/2021: “*O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar (...) o princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. §2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes; II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local (...); III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*”



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

O TR subscrito pela Secretária Municipal de Saúde em 24/06/2026 define o objeto e os quantitativos por item, fundamenta a contratação com remissão ao ETP, fixa a natureza contínua do fornecimento (art. 6º, XV), estabelece obrigações recíprocas, modelo de fiscalização e gestão (art. 117), prazo de vigência de até 12 meses com possibilidade de prorrogação, condições de pagamento em até 30 dias e a divulgação no PNCP como condição de eficácia (art. 94). A adjudicação por item — e não por lote agrupado — atende, no caso, à razão econômico-competitiva do art. 40, § 2º, e à diretriz da Súmula nº 247 do TCU, porquanto cada combustível constitui mercado autônomo, permitindo a mais ampla disputa.

Em reforço à tese sustentada no item 03.3, o próprio TR reconhece que a estimativa deve adotar “memória de cálculo objetiva e auditável” (item 2.6) — reconhecimento que, longe de suprir a lacuna, a confirma, tornando inafastável a juntada da planilha antes da abertura do certame.

No mais, o TR prevê, no plano da habilitação jurídica, a comprovação da “autorização para o exercício da atividade específica de fornecimento de combustíveis, conforme regulamentação da ANP” (item 4.2.1) — previsão correta que, todavia, não migrou para a minuta do edital, como se verá no item 04, ao qual se remete.

Superados esses pontos, o instrumento encontra-se em conformidade com os requisitos formais e materiais aplicáveis.

03.7. Da Pesquisa de Preços e da Estimativa do Valor da Contratação

A estimativa do valor é requisito essencial da fase interna, diretamente vinculada à vedação ao sobrepreço e ao superfaturamento (art. 11, III, da Lei nº 14.133/2021). O art. 23 da Lei impõe a compatibilidade com os valores de mercado; no plano local, a matéria é disciplinada pelos arts. 19 e 20 do Decreto Municipal nº 006/2024 — e é neste, não na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, diploma federal desprovido de força vinculante sobre o Município, que a metodologia deve buscar sua âncora formal.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — PESQUISA DE PREÇOS — ART. 23, LEI Nº 14.133/2021; ART. 19, DECRETO MUNICIPAL Nº 006/2024

Art. 23, caput – Lei nº 14.133/2021: *“O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”*

Art. 19, I e II, e §1º – Decreto Municipal nº 006/2024: *“I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como, Painel de Preços, banco de preços em saúde, Mural de Licitações do TCM-PA ou por consulta de preços no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; (...) §1º. Deverá ser priorizada a utilização dos incisos I e II do caput deste artigo.”*

No caso concreto, o Departamento de Pesquisa de Preços colheu, por meio da plataforma Banco de Preços, ampla amostra de contratações similares homologadas por órgãos públicos paraenses nos meses imediatamente anteriores (Portal Nacional de Contratações Públicas, Portal de Compras Públicas e Licitanet), aplicando o método da média aritmética dos preços válidos selecionados, do que resultaram os valores unitários de R\$ 7,00 (gasolina comum), R\$ 7,12 (gasolina aditivada) e R\$ 7,58 (diesel S10), perfazendo o global de R\$ 2.331.876,10. A metodologia observa, materialmente, os parâmetros



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

prioritários dos incisos I e II do art. 19 do Decreto Municipal nº 006/2024, com amostragem regionalizada que capta as peculiaridades logísticas do mercado paraense — nada havendo, sob o prisma jurídico, que infirme a higidez da estimativa.

Recomenda-se, apenas, que os atos subsequentes do certame reancorem formalmente a metodologia nos arts. 19 e 20 do Decreto Municipal nº 006/2024, relegando a IN SEGES/ME nº 65/2021 à condição de referência supletiva.

03.8. Do Sistema de Registro de Preços — SRP

O Sistema de Registro de Preços é procedimento auxiliar da licitação (art. 78, IV), conceituado no art. 6º, XLV, e disciplinado nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, com regulamentação no Decreto Federal nº 11.462/2023. Sua adoção, no caso, funda-se na necessidade de contratações permanentes ou frequentes e na conveniência da entrega parcelada — hipóteses do art. 3º, I e II, do Decreto nº 11.462/2023 —, expressamente justificadas no ETP (itens 9.2 e 15.3), em perfeita simetria com a natureza contínua e a imprevisibilidade das quantidades efetivamente consumidas.

🔗 FUNDAMENTO NORMATIVO — SRP — ARTS. 82 A 84, LEI Nº 14.133/2021

Art. 82, caput – Lei nº 14.133/2021 (síntese): *O edital de registro de preços deverá dispor sobre: quantidade máxima por item; quantidade mínima a cotar; possibilidade de preços diferentes; proposta em quantitativo inferior; critério de julgamento; condições para alteração de preços registrados; cadastro de reserva; vedação à participação em mais de uma ata com o mesmo objeto; e hipóteses de cancelamento da ata.*

Art. 84, caput e parágrafo único – Lei nº 14.133/2021: *“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. Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.”*

A minuta da ata de registro de preços contempla, com fidelidade, os requisitos do art. 82: vigência de 1 (um) ano prorrogável por igual período mediante comprovação de vantajosidade (art. 84), cadastro de reserva, condições de alteração e cancelamento dos preços registrados e o regime de adesões por órgãos não participantes com os limites individuais de 50% e globais do dobro do quantitativo registrado, em conformidade com o art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto nº 11.462/2023. Anote-se, por rigor, a necessidade de correção do erro material do bloco de assinaturas da ata, que grafa “CONTRATA” em lugar de “CONTRATADA” — vício de mera digitação, mas que não deve subsistir em instrumento definitivo.

03.9. Da Dotação Orçamentária

A compatibilidade orçamentária é exigência constitucional (art. 167, II, da CF/88) e legal (art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021). O Memorando nº 140/2026 – SC/SEFIN atesta a existência de crédito orçamentário para o exercício de 2026 e indica as dotações do Fundo Municipal de Saúde (unidade orçamentária 1010, ações de manutenção da SEMUS, do FMS, do TFD, do SAMU e da vigilância em saúde, no elemento de despesa 3.3.90.30.00 — material de consumo). Tratando-se de Sistema de Registro de Preços, a indicação analítica da dotação, com classificação funcional programática, será renovada e detalhada por ocasião de cada contratação decorrente da ata (art. 92, VIII, da Lei nº 14.133/2021), sendo suficiente, nesta quadra, a manifestação de compatibilidade já acostada. Etapa regular.



03.10. Da Segregação de Funções e da Designação dos Agentes Públicos

O princípio da segregação de funções (art. 5º e art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021) veda que o mesmo agente atue simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos. O Decreto Municipal nº 007/2026 designou o servidor João Paulo Pinheiro Barros como Agente de Contratação/Pregoeiro, com equipe de apoio composta por Karineide Ferreira dos Santos e Gabriele do Socorro do Rosário Silva, sendo a Comissão Permanente de Contratação presidida por Nilce Maria Sousa Monteiro. Nos autos, verifica-se que a elaboração do DFD, do ETP e do TR coube a agentes diversos do condutor do certame, em observância à segregação; recomenda-se, contudo, a juntada de cópia do Decreto Municipal nº 007/2026 ao processo, de modo a documentar, nos próprios autos, a investidura e a qualificação do agente (art. 38 do Decreto Municipal nº 006/2024), franqueando aos órgãos de controle a verificação imediata.

04. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital deve ser examinada à luz do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que elenca seus elementos obrigatórios, e do art. 82, que lhe agrega os requisitos próprios do registro de preços.

🔗 FUNDAMENTO NORMATIVO — MINUTA DE EDITAL — ARTS. 25 E 54, LEI Nº 14.133/2021

Art. 25, caput – Lei nº 14.133/2021: *“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.”*

Art. 25, §3º – Lei nº 14.133/2021: *“Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.”*

Art. 54, caput e §1º – Lei nº 14.133/2021: *“A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). §1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município (...), bem como em jornal diário de grande circulação.”*

Art. 66 – Lei nº 14.133/2021: *“A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.”*

Art. 67, IV – Lei nº 14.133/2021: *“prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;”*

Em seu conjunto, a minuta é bem estruturada: identifica o objeto, disciplina a participação (com as vedações do art. 9º, § 1º, e do art. 14), regula a apresentação de propostas e a inversão de fases, o julgamento, o empate ficto e as preferências da Lei Municipal nº 632/2026, a habilitação nas quatro dimensões do art. 62, os recursos, as sanções e a impugnação, fazendo integrar, como anexos, o Termo de Referência (com o ETP como apêndice), a minuta da ata, a minuta do contrato e a planilha de cadastro de reserva — em atenção ao art. 25, § 3º.

Identificaram-se, não obstante, os seguintes achados, cuja correção condiciona a higidez do instrumento convocatório:

a) Ausência da exigência de registro/autorização perante a ANP. O ETP (item 5.3.1), o TR (item 4.2.1) e o próprio Gerenciamento de Riscos preconizam a comprovação da autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis, na forma da regulamentação da ANP — exigência que decorre de lei especial (Lei nº 9.847/1999, que disciplina a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

nacional de combustíveis) e encontra amparo nos arts. 66 e 67, IV, da Lei nº 14.133/2021. A minuta do edital, todavia, silencia a respeito, limitando a qualificação técnica ao atestado de capacidade (item 8.1.15). O descompasso entre o planejamento e o instrumento convocatório deve ser sanado, incluindo-se, na habilitação jurídica ou técnica, a comprovação do registro/autorização de revendedor varejista de combustíveis expedido pela ANP;

b) Referências normativas a corrigir. Substituir, no item 3.6, a menção a “Decreto Municipal 632 de 28 de abril de 2026” por “Lei Municipal nº 632, de 28 de abril de 2026”; completar, no item 3.6.6, a referência aos “arts. 42 e 49 da Lei Complementar nº 123/2006”; e revisar as remissões a atos infralegais federais (Decreto nº 8.538/2015, IN SEGES nº 73/2022, IN nº 3/2018 e IN SLTI/MP nº 02/09), que não vinculam o Município — ou se justifica expressamente sua adoção supletiva, ou se as substitui pelas disposições equivalentes do Decreto Municipal nº 006/2024;

c) Prazos e publicidade. Ao fixar a data da sessão pública, observar o interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis do art. 55, I, “a”, bem como a divulgação do inteiro teor do edital e de todos os anexos no PNCP, com publicação de extrato no diário oficial e em jornal de grande circulação (art. 54, caput e § 1º).

05. DA ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A minuta da ata, examinada no item 03.8 quanto ao regime material do SRP, apresenta-se juridicamente adequada: define objeto e preços registrados por remissão ao anexo do edital, disciplina a gestão da ata, a adesão de não participantes nos limites legais, as hipóteses de cancelamento, a vedação de acréscimo dos quantitativos registrados (em consonância com o art. 23 do Decreto nº 11.462/2023, que não se confunde com a possibilidade de alteração dos contratos dela decorrentes, regida pelos arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021) e a formação do cadastro de reserva. O bloco de assinaturas indica a Secretaria Municipal de Saúde, CNPJ nº 11.984.819/0001-57, como órgão gerenciador; o preâmbulo do instrumento, contudo, declara a Prefeitura Municipal “representada legalmente pelo excelentíssimo Prefeito Municipal” — dissonância interna que antecipa, em espelho, o vício apontado no item 06, “a”, e que deve ser harmonizada ao Decreto Municipal nº 023/2023, identificando-se o órgão gerenciador por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, representado pela Secretária Municipal de Saúde, sem prejuízo da correção do erro material “CONTRATA” já apontado.

06. DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

A minuta do termo de contrato deve observar o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que elenca as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.

O exame revela a presença das cláusulas de objeto, vinculação, legislação aplicável, valor e dotação, vigência e eficácia condicionada à publicação no PNCP (art. 94), execução e prazos, obrigações recíprocas, fiscalização e gestão (art. 117), pagamento, reajuste, garantias, sanções, extinção e foro da Comarca de Viseu/PA (art. 92, § 1º). Subsistem, porém, quatro achados:

a) Do bloco de assinaturas e da delegação de competências. O preâmbulo da minuta declara o Município de Viseu “representado neste ato pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, Cristiano Dutra Vale, agindo por intermédio da Secretaria/Fundo”, ao passo que o fecho remete a assinatura à “Autoridade Competente – Secretaria/Fundo”. A redação, além de internamente ambígua, desconsidera o regime do Decreto Municipal nº 023/2023, cujo art. 1º, IV, comete aos Secretários Municipais de Educação, Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente o disposto nas leis municipais de criação dos respectivos Fundos — de sorte que os contratos custeados pelo Fundo Municipal de Saúde devem ser firmados pela Secretária Municipal de Saúde, na qualidade de gestora do Fundo (CNPJ nº 11.984.819/0001-57), e não



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

pelo Chefe do Executivo. Impõe-se harmonizar preâmbulo e bloco de assinaturas com o decreto de delegação, identificando como contratante o Município de Viseu, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, representado pela Secretária Municipal de Saúde;

b) Da âncora normativa da prorrogação. A cláusula 4.3 fundamenta a prorrogação no art. 105 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que trata da duração ordinária dos contratos. Cuidando-se de fornecimento contínuo, a sede correta é o art. 107, combinado, se for o caso, com o art. 106, in verbis:

“Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.”

c) Do índice de reajuste. A cláusula décima adota o IPCA/IBGE como índice de reajustamento anual, com salvaguarda do reequilíbrio econômico-financeiro pelo art. 124. A opção é juridicamente válida; contudo, o art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021 admite — e a volatilidade típica do mercado de combustíveis recomenda — a adoção de índice específico ou setorial “em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”. Recomenda-se, a título de aperfeiçoamento e sem caráter de ressalva impeditiva, avaliar a previsão de mecanismo de revisão referenciado nos levantamentos de preços da ANP, preservada, em qualquer caso, a via do art. 124, II, “d”, para os desequilíbrios supervenientes;

d) Dos erros materiais. Corrigir a grafia “CLÁSULA” (cláusulas primeira e segunda) e a expressão “edital simplificado” constante da cláusula 1.3, incompatível com o rito ordinário do pregão eletrônico ora adotado.

07. DA CONSOLIDAÇÃO DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

Em consonância com os fundamentos expostos alhures — e para que cada apontamento reencontre, na síntese, o seu assento sistemático —, condiciona-se a autorização de abertura do certame ao cumprimento das seguintes providências:

a) Sanear a contradição entre o DFD e o item 4.1 do ETP quanto à previsão no PCA-2026, comprovando-se nos autos o registro ou a atualização formal do plano (arts. 11 e 12 do Decreto Municipal nº 005/2024) — item 03.1;

b) Juntar a planilha de memória de cálculo, os relatórios setoriais e o quadro comparativo de frota anunciados, corrigindo-se ou justificando-se a inconsistência da Tabela 1 do ETP e demonstrando-se a composição da margem técnica de 40% (art. 18, § 1º, IV e VI, da Lei nº 14.133/2021) — item 03.3;

c) Incluir na minuta do edital a exigência de comprovação do registro/autorização de revendedor varejista de combustíveis perante a ANP (arts. 66 e 67, IV, da Lei nº 14.133/2021 c/c Lei nº 9.847/1999), em coerência com o ETP, o TR e o mapa de riscos — item 04, “a”;

d) Corrigir as referências normativas do edital (Lei Municipal nº 632/2026; LC nº 123/2006; adequação das remissões a atos infralegais federais ao Decreto Municipal nº 006/2024) — item 04, “b”;

e) Harmonizar os preâmbulos e os blocos de assinaturas da minuta contratual e da minuta da ata de registro de preços ao Decreto Municipal nº 023/2023, com a subscrição pela Secretária Municipal de Saúde, gestora do Fundo Municipal de Saúde — itens 05 e 06, “a”;

f) Retificar a âncora da prorrogação contratual (arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021) e os erros materiais das minutas (“CLÁSULA”, “edital simplificado”, “CONTRATA”) — itens 05 e 06;



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

- g) Reancorar formalmente a pesquisa de preços nos arts. 19 e 20 do Decreto Municipal nº 006/2024 — item 03.7;
- h) Observar, na fase externa, o interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis (art. 55, I, “a”) e a publicidade integral no PNCP, com extrato em diário oficial e jornal de grande circulação (art. 54, caput e § 1º) — item 04, “c”;
- i) Juntar aos autos cópia do Decreto Municipal nº 007/2026, comprovando a designação e a qualificação do Agente de Contratação/Pregoeiro e da equipe de apoio — item 03.10;
- j) Recomendação não impeditiva: avaliar a adoção de índice setorial de reajuste compatível com o mercado de combustíveis (art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021), preservado o art. 124 para o reequilíbrio — item 06, “c”.

08. CONCLUSÃO

Ante a análise pormenorizada de cada etapa da fase interna do certame, com verificação dos respectivos requisitos legais e regulamentares, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos de natureza estritamente técnica, econômica e financeira, que escapam à competência desta Procuradoria-Geral, sintetiza-se o resultado do controle preventivo de legalidade na tabela abaixo:

ETAPA / DOCUMENTO ANALISADO	SITUAÇÃO
Plano de Contratações Anual (PCA)	IRREGULAR (pendente de regularização)
Documento de Formalização de Demanda (DFD)	REGULAR
Estudo Técnico Preliminar (ETP)	REGULAR COM RESSALVAS
Análise de Riscos / Gerenciamento de Riscos	REGULAR
Modalidade e Critério de Julgamento	REGULAR
Termo de Referência	REGULAR COM RESSALVAS
Pesquisa de Preços / Estimativa de Valor	REGULAR
Sistema de Registro de Preços (SRP)	REGULAR
Dotação Orçamentária	REGULAR
Segregação de Funções / Designação dos Agentes	REGULAR COM RECOMENDAÇÃO
Minuta de Edital	REGULAR COM RESSALVAS
Minuta da Ata de Registro de Preços	REGULAR COM RESSALVAS
Minuta de Contrato	REGULAR COM RESSALVAS

Ante o exposto, e à luz do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria-Geral OPINA PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS do procedimento licitatório em tela, quanto aos seus aspectos estritamente jurídicos, condicionando-se a autorização de abertura do certame e a publicação do edital ao integral cumprimento das providências consolidadas no item 07 deste parecer, recomendando-se, satisfeitas as condições, a continuidade do certame, com posterior retorno dos autos a esta Procuradoria na forma do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, para o controle da fase externa.

Ressalva-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, sendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade exclusiva do gestor público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU – ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE | LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Retornem os autos ao Setor de Licitação — SEFIN-LIC, com ciência à Secretaria Municipal de Saúde, à Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento e ao Departamento de Planejamento Técnico, para as providências saneadoras.

Visau/PA, 01 de julho de 2026.

Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
OAB/PA nº 27.964 – Decreto Municipal nº 16/2025