



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

**PARECER JURÍDICO 2025-30-04-001**

<b>PROCESSO</b>	<b>Nº 20252504-01 /PMP/PA</b>
<b>MODALIDADE</b>	<b>PREGÃO ELETRÔNICO SRP</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E DERIVADOS DO PETRÓLEO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE PRIMAVERA/PA.</b>

**LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO. REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E DERIVADOS DO PETRÓLEO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE PRIMAVERA/PA. PARECER COM RECOMENDAÇÕES.**

### **RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, para **REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E DERIVADOS DO PETRÓLEO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE PRIMAVERA/PA.**
2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.
3. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

4. Primeiramente, para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**

### **Assessoria Jurídica**

---

5. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

6. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 14.133/21.

7. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

8. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados.

9. Importante destacar que lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) é norma geral que versa sobre os procedimentos a serem adotadas pela Administração Pública antes da realização de contrato com pessoa física ou jurídica privada. A referida norma determina a realização do processo licitatório mediante modalidades (Pregão, Concorrência, Concurso, Diálogo Competitivo e Leilão).

10. Porém, antes de adentrar na análise da escolha da modalidade, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 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:



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**

### **Assessoria Jurídica**

---

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](#).

11. Constata-se nos autos a existência de documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar sobre o objeto da licitação, nos moldes exigidos pelo artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/21.

12. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contempla todos os elementos mínimos obrigatórios (I, IV, VI, VIII e XIII), e também apresenta os demais elementos com justificativas, cumprindo integralmente o disposto no §2º.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

13. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, com exceção do parâmetro e elemento exigido na **alínea f**, da mencionada norma.

14. **Dessa forma, recomenda-se a inclusão no Termo de Referência do elemento previsto na alínea f, do inciso XXIII, do artigo 6º, da Lei 14.133/21.**

15. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.

16. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.

17. No presente processo, houve pesquisa de preço por meio de sítio eletrônico especializado e houve o respeito ao artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

18. No tocante a modalidade de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão para os casos de aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme o artigo 6º, XLI. O inciso XIII do referido artigo e diploma legal afirma que os bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

19. Sobre a definição de bens e serviços comuns, Ronny Charles Lopes de Torres afirma que *“Os bens e serviços comuns devem conter especificações passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela a leitura da descrição editalícia, de forma que não se apresentem maiores dificuldades técnicas para a seleção.”*<sup>1</sup>

20. Ainda sobre o mesmo assunto, Maçal Justen Filho alega:

Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob a identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>TORRES, Ronny Charles Lopes de, Leis de licitações públicas comentadas. – revista ampl. e atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 996

<sup>2</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 30.



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**

### **Assessoria Jurídica**

---

21. Em razão do objeto, o Pregoeiro elaborou minuta de edital para processo licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, tipo menor preço, conforme disposições da Lei nº 14.133/21.
22. Portanto, ante a análise do objeto de contratação, é plenamente cabível a utilização da modalidade pregão para o processo licitatório.
23. Ainda, a Administração Pública pode fazer o registro formal de preços, relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.
24. Esse procedimento auxiliar é deveras útil para superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários e ao fracionamento ilegal de despesas, por outro lado, permite a colaboração entre órgãos administrativos, nas contratações públicas, ganhos de escala e de celeridade, além de aquisições *just in time*, evitando a formação de estoques ociosos, entre outras coisas, servindo aos órgãos públicos comprometidos com eficácia e eficiência.<sup>3</sup>
25. O Professor Marçal Justen Filho conceitua o registro de preços da seguinte forma: *“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”*<sup>4</sup>
26. O sistema de registro de preço está previsto no artigo 82 e seguintes da Lei 14.133/21, o qual permite a utilização desse procedimento auxiliar para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia.
27. Uma vez concluída e homologada a licitação, as condições da futura contratação são estabelecidas em documento formal, de caráter vinculativo obrigacional, denominado Ata de Registro de Preços (ARP), conforme expressamente previsto no artigo 6º, XLVI, da Lei 14.133/21.
28. Dessa forma, surgindo a necessidade, a Administração chamará o detentor da ata para adimplir o objeto pactuado, formalizando o vínculo obrigacional por meio de contrato,

---

<sup>3</sup>PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública. Sapucaia do Sul: Notadez. 2011. P. 291.

<sup>4</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 191.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou por outro instrumento hábil.

29. Visando proporcionar o resultado almejado, a seleção da melhor proposta e, oportunamente, a contratação, deve o edital reunir um conjunto de condições mínimas que criarão, para as partes envolvidas, uma necessária vinculação, impondo a Lei 14.133/21 um conteúdo básico que se acha explicitado em seu artigo 82.

30. Em análise ao edital, constata-se o respeito às exigências do artigo 82 da Lei nº 14.133/21.

31. Entretanto, constata-se a utilização de índice não usualmente adotado para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, como Grau de Endividamento, igual ou inferior a 0,50 (meio), constatado no item 9.14.5.

32. Tal determinação viola o §5º do artigo 69 da Lei nº 14.133/21 e restringe a competitividade.

33. Segundo o Tribunal de Contas da União:

9.4. dar ciência ao [omissis] sobre as seguintes ocorrências, verificadas nas tomadas de preço 2 e 3/2017, a fim de que adote, se ainda não o fez, as medidas necessárias para evitar sua repetição nas próximas licitações: [...] 9.4.9. exigência, sem a devida fundamentação, de índices aparentemente excessivos e não usuais para comprovação da boa situação econômico-financeira, tais como liquidez geral e liquidez corrente maiores do que 2, endividamento geral menor que 0,35 e capacidade financeira anual maior do que o valor licitado (subitem 7.6.4, alínea “e”), em desrespeito aos princípios da motivação e da competitividade e à jurisprudência do TCU (Acórdão 932/2013-TCU-Plenário e 6.130/2012 da 2ª Câmara);  
**(Acórdão 7982/2017- TCU-Segunda Câmara)**

1.17. No tocante aos índices de liquidez geral – LG e liquidez corrente LC, o normal é a exigência entre 1,0 a 1,5, e o grau de endividamento – GE entorno de 0,8 a 1,0. Assim, a fixação dos índices – maior ou igual a 5,00 e um grau de endividamento – GE menor ou igual 0,16, como valor limite teve a finalidade de restringir a participação no certame daquelas empresas que apresentassem a razão entre seu ativo e passivo circulante igual ou superior àquele índice, ou seja, que apresentassem a saúde financeira tal que para cada real atinente a dívidas de curto prazo assumidas deveria haver cinco reais em disponibilidade em seu caixa. A exigência de índices contábeis diversos dos usuais, sem a devida fundamentação em estudo aprofundado e específico que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto da licitação, afronta o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/1993, (Acórdão 2495/2010-TCU-Plenário, 170/2007-TCU-Plenário e 291/2007-TCU-Plenário).



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

(Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-029.583/2010-1, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 24.08.2011.)

34. Logo, RECOMENDA-SE a alteração do item 9.14.5 para a adequação do índice de grau de endividamento usualmente adotado para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

35. No tocante aos contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup> afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

36. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

37. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**<sup>6</sup>

38. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no

---

<sup>5</sup>Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.

<sup>6</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burtle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

39. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

40. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

41. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a Lei nº 14.133/2021.

42. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

43.           Constata-se que a minuta do contrato contém as exigências previstas na norma citada.

## **CONCLUSÃO**

44.           **RECOMENDA-SE:**

**a) a inclusão no Termo de Referência do elemento previsto na alínea f, do inciso XXIII, do artigo 6º, da Lei 14.133/21;**

**b) na minuta do edital, a alteração do item 9.14.5 para a adequação do índice de grau de endividamento usualmente adotado para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Assessoria Jurídica**

---

45. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumprido o ponto resumidamente elencado no parágrafo acima (44) que contem as recomendações.**

46. Somente após o acatamento da recomendação emitida ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

47. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,  
Salvo melhor juízo.  
Primavera/PA 30 de abril de 2025.

**CARLOS DELBEN COELHO FILHO**  
**OAB/PA nº 20.489**