



GOVERNO MUNICIPAL
SANTO ANTÔNIO DO LESTE
Responsabilidade em ação, progresso para todos!
Gestão 2025/2028

FLS
RUB

208

Recebi dia
26/02/2026

12:27
Vassio

PARECER JURÍDICO Nº 025/2026

Consultante: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Assunto: Licitação e Contratos Administrativos

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/21. PREGÃO ELETRÔNICO. DECRETO MUNICIPAL Nº 016/2024. HIPÓTESE LEGAL. VIABILIDADE JURÍDICA. PROCEDÊNCIA.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Administrativo nº 007/2026 – Pregão Eletrônico nº 003/2026, que possui como objeto a “Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motorista, com manutenção, seguro total e assistência 24 horas, destinados ao transporte de pacientes em tratamento fora do município, para atender as demandas da Secretária municipal de Saúde.

Consta do presente processo, que a contratação se dará com base no fundamento na Lei nº 14.133/21, Decreto Municipal nº 016/2024, e demais legislações aplicadas ao caso.

Integram os autos os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar, Verbas Orçamentárias, Termo de Referência, Solicitação, Quadro de Cotações e orçamentos anexos, Edital do Pregão Eletrônico e seus anexos e a Minuta do Contrato.

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos.

Vale ressaltar que o preço estimado e quantidade de objetos/produtos a serem contratados através da presente licitação, não se mostram tarefas afetas a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual, não serão objeto de análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, insta consignar que o presente Parecer Jurídico, embora no caso em apreço possua obrigatoriedade legal na emissão, este possui caráter meramente opinativo, ou seja, não sobrepõe o poder discricionário do Chefe do Poder Executivo, tendo tão somente a finalidade precípua de elucidar, informar, sugerir providências a serem estabelecidas e/ou condutas a serem



praticadas pela Administração Pública, como define o nobre doutrinador Helly Lopes Meirelles, *in verbis*:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

Cumpra anotar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 53, estabelece a imprescindibilidade do parecer jurídico realizado pela assessoria jurídica ou órgão equivalente do contratante para controle de legalidade da fase preparatória do processo licitatório, *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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Deste modo, cumpre analisar a adequação da modalidade licitatória adotada para o processo em questão: Pregão Eletrônico, e aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório para cumprimento do disposto art. 53 da Lei das Licitações.

A contratação realizada pela Administração Pública será precedida de processo licitatório, podendo este, conforme o artigo 28 da Lei nº 14.133/93, ser através das seguintes modalidades:

Art. 28. São modalidades de licitação:



I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Das modalidades acima dispostas, a Administração Pública, após realizado o Estudo Técnico Preliminar – ETP, optou por adotar para a contratação pretendida no presente processo licitatório, o pregão (inciso I, do artigo 28, da Lei nº 14.133/2021).

Sobre a modalidade adotada nos presentes autos, a Lei de Licitações traz as seguintes considerações:

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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Temos, portanto, que para que se possa utilizar o Pregão como modalidade de licitação, é necessário que o objeto do processo licitatório possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo Edital, o que foi observado no caso *in tela*.

Ainda, o objeto da contratação pretendida também pode ser classificado como bem ou serviço comum, nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/21:

Art. 6º 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;

O artigo 18, da Lei nº 14.133/2021 traz os requisitos necessários para a fase preparatória, objeto da análise jurídica a que se destina o presente Parecer, dizendo:

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:



GOVERNO MUNICIPAL
SANTO ANTÔNIO DO LESTE
Responsabilidade em ação, progresso para todos!
Gestão 2025/2028

FLS
RUB

212

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

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, as minutas do Edital e do Contrato.

Desta forma, fica evidenciado que os autos estão devidamente instruídos conforme as exigências da Lei de Licitações, tendo a Administração Pública adotado todos os procedimentos de planejamento necessários na fase preparatória do processo licitatório.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da Lei nº 14.133/21, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - 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



GOVERNO MUNICIPAL
SANTO ANTÔNIO DO LESTE
Responsabilidade em ação, progresso para todos!
Gestão 2025/2028

FLS
RUB

213

entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

A minuta do Edital encontra-se estruturada com os seguintes tópicos, na ordem em que aparecem no instrumento convocatório: 1 – Publicidade; 2 – Plataforma Eletrônica; 3 – Data e Horário; 4 – Agente de Contratação; 5 – Objeto; 6 – Fundamentação Legal; 7 – Órgão Gerenciador/Contratante; 8 – Modalidade da Licitação; 9 – Esclarecimentos e Impugnações ao Edital; 10 – Credenciamento; 11 – Cadastramento da Proposta; 12 – Cadastramento dos Documentos de Habilitação; 13 – Abertura da Sessão; 14 – Formulação de Lances; 15 – Desconexão do(a) Pregoeiro(a); 16 – Benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; 17 – Julgamento das Propostas; 18 – Aceitabilidade da Proposta; 19 – Habilitação; 20 – Recursos Administrativos; 21 – Adjudicação; 22 – Homologação; 23 – Convocação para Contratação; 24 – Assinatura do Contrato; 25 – Vigência Contratual; 26 – Obrigações da Contratada; 27 – Obrigações da Contratante; 28 – Execução do Objeto; 29 – Prazo e Condições de Entrega; 30 – Recebimento do Objeto; 31 – Fiscalização do Contrato; 32 – Gestão Contratual; 33 – Condições de Pagamento; 34 – Reajuste e Repactuação; 35 – Penalidades e Sanções Administrativas; 36 – Rescisão Contratual; 37 – Alterações Contratuais; 38 – Sistema de Registro de Preços; 39 – Créditos Orçamentários; 40 – Disposições Finais; e, por fim, 46 – Foro.

Os requisitos para a minuta do Edital são trazidos pelo artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe em seu *caput*:

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.

Se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, Objeto, vigência e prorrogação, valor do objeto, subcontratação, das condições de pagamento, Execução e recebimento do objeto, Reajuste, Recursos Orçamentários, obrigações da Contratante e Contratada, da Fiscalização do contrato, das Penalidade, das Prerrogativas do contratante, da Rescisão e da Extinção do Contrato, das Alterações, da Revisão de preços, da Publicação, do Foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº 14.133/21, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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;*



GOVERNO MUNICIPAL
SANTO ANTÔNIO DO LESTE
Responsabilidade em ação, progresso para todos!
Gestão 2025/2028

FLS
RUB

214

- 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;*
- 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.*

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente formalizadas e amparadas na Lei nº 14.133/2021.

Após a análise meramente formal da composição dos documentos do processo licitatório do Pregão Eletrônico, passasse a análise do objeto de contrato e a justificativa composto nos documentos de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência que integra os autos da licitação.

Outrossim, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, e que não há impedimento na utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação pretendida, entretanto, verificou neste caso que não se aplica a necessidade do SRP, tendo em vista que a contratação se destina a atender a um único produto, o qual se torna mensurável e certo o quantitativo a ser contratado.



GOVERNO MUNICIPAL
SANTO ANTÔNIO DO LESTE
Responsabilidade em ação, progresso para todos!
Gestão 2025/2028

FLS
RUB

215
0

O Edital prevê quatro itens, que consiste na locação de quatro veículos automotores. O modo de disputa é aberto, e o critério de julgamento é o de menor preço, demonstrando aderência à disposição da do artigo 82, inciso V, da Lei nº 14.133/21, que diz o seguinte:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

Desta forma, entendo que todos os requisitos formais foram cumpridos nos presentes autos.

Cumpre acrescentar que o recebimento do objeto contratual observará as disposições previstas na Lei nº 14.133/2021, sendo precedido da devida verificação quanto à conformidade com as especificações estabelecidas no instrumento convocatório, na proposta vencedora e no respectivo contrato administrativo.

Cumpre reforçar, que a fiscalização da execução ficará a cargo do fiscal de contratos formalmente designado, competindo-lhe acompanhar a execução, atestar a entrega e proceder ao recebimento do objeto, mediante conferência técnica e administrativa, certificando que o cumprimento das obrigações se deu de acordo com as condições pactuadas, sem prejuízo da adoção das providências cabíveis em caso de irregularidades ou desconformidades constatadas.

Sem prejuízo do prosseguimento do presente feito, diante da urgência relacionada ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde, recomenda-se que nas próximas contratações que envolvam locação de veículos, o Município promova o aprimoramento do planejamento, em conformidade com os arts. 11, I, e 18 da Lei nº 14.133, bem como com o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da necessidade de avaliação estruturada das alternativas disponíveis. (segue abaixo pontos específicos relacionado ao objeto)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TC 018.677/2025-8

36. A quinta irregularidade aponta a ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e da avaliação de alternativas de solução (locar versus adquirir) e tecnológicas (híbrido versus combustão), o que impediria demonstrar a vantajosidade no longo prazo.

37. Conforme art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, o planejamento da contratação deve contemplar a avaliação das soluções possíveis e a demonstração da vantajosidade, com premissas explícitas, memórias de cálculo e documentos de suporte.

38. No caso concreto, o ETP limitou-se a afirmar, de modo genérico, que a locação reduziria custos e facilitaria a gestão, sem estudo comparativo estruturado que evidencie quais custos seriam reduzidos, por quais mecanismos e com que



*magnitude, tampouco exame objetivo das alternativas tecnológicas (peça 6, p.5):
'Com a finalidade de reduzir custos da Administração com aquisição de automóveis, facilitar o gerenciamento de manutenções de veículos e seguros, bem como otimizar o desempenho das atividades e tarefas institucionais, a contratação de serviços de locação de veículos constitui a solução mais adequada e apropriada para as demandas do IFSP.'*

39. A insuficiência de motivação compromete a transparência e a rastreabilidade do planejamento, razão pela qual será proposto que se dê ciência à UJ acerca dessa falha, para que, nas próximas contratações, elabore avaliação do ciclo de vida do objeto e de alternativas com premissas e memórias de cálculo claramente documentadas, contemplando depreciação, manutenção, seguros, disponibilidade, consumo e demais custos relevantes.

Conforme destacado no referido entendimento, a ausência de análise estruturada do custo do ciclo de vida do objeto e da avaliação comparativa das alternativas pode comprometer a demonstração da vantagem no longo prazo, bem como a transparência e a rastreabilidade do planejamento. Assim, deve a Administração, para as próximas contratações, elaborar avaliação técnica e econômica devidamente formalizada, com premissas explícitas, memórias de cálculo e documentos de suporte.

Nesse sentido, recomenda-se expressamente que, nas próximas contratações, o Município elabore avaliação do ciclo de vida do objeto e de alternativas com premissas e memórias de cálculo claramente documentadas, contemplando depreciação, manutenção, seguros, disponibilidade, consumo e demais custos relevantes, demonstrando de forma objetiva os mecanismos de redução de custos e a magnitude da economicidade pretendida.

A análise deverá incluir, sempre que pertinente, comparativo entre locação e aquisição, estimativa de depreciação anual, custos médios de manutenção preventiva e corretiva, despesas com seguros e tributos, custo de capital imobilizado, valor residual estimado, disponibilidade operacional e demais fatores que influenciem o custo global da solução ao longo do tempo.

Orienta-se, ainda, como diretriz estratégica administrativa, que a locação somente seja mantida enquanto permanecer comprovadamente mais vantajosa que a aquisição própria, devendo o Município manter controles efetivos de gestão da frota locada e monitoramento do custo acumulado da contratação, especialmente em hipóteses de prorrogação ou eventual aditamento, de modo a evitar que o custo global ultrapasse a economicidade que justificou a opção pela locação.

Tais providências reforçam a segurança jurídica da contratação, aprimoram o planejamento administrativo e reduzem riscos de questionamentos pelos órgãos de controle externo.

Registra-se que a presente análise se limitou aos documentos constantes nos autos até a página nº 206, conforme numeração disponível no momento da verificação. Eventuais documentos, informações ou manifestações juntadas posteriormente à referida página não foram



objeto de exame por esta procuradoria, ficando sua inclusão, conteúdo e regularidade sob inteira responsabilidade do setor competente que procedeu à respectiva juntada, devendo ser observada a conformidade com a legislação aplicável e com o objeto do processo administrativo.

Por fim, ressalta-se que a presente manifestação jurídica se restringe à análise estritamente legal da matéria, conforme fundamentado ao longo deste parecer, não competindo a esta Procuradoria adentrar na conveniência ou oportunidade dos atos administrativos, tampouco examinar aspectos de natureza técnico-administrativa, os quais devem ser avaliados pelos setores competentes da Administração.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas submetidas à análise, verifica-se, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, a observância dos ditames da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 016/2024, encontrando-se o processo devidamente instruído quanto aos elementos essenciais da fase preparatória.

Registra-se que a modalidade Pregão Eletrônico se mostra juridicamente adequada ao objeto pretendido, por se tratar de serviço comum, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, inexistindo óbice legal ao prosseguimento do certame, observadas as recomendações constantes no presente parecer.

Reitera-se, por fim, as recomendações estratégicas consignadas neste parecer, especialmente quanto ao aprimoramento do planejamento nas futuras contratações, com a elaboração de avaliação do ciclo de vida do objeto e análise comparativa de alternativas, com premissas e memórias de cálculo claramente documentadas com a Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento do Tribunal de Contas da União, de modo a reforçar a demonstração da vantajosidade, a transparência e a segurança jurídica dos atos administrativos.

Dessa forma, esta Procuradoria **opina pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Pregão Eletrônico**, cabendo à autoridade competente deliberar quanto à conveniência e oportunidade da deflagração do certame.

É o parecer.

Santo Antônio do Leste – MT, 26 de novembro de 2026.

ALVARO JOSÉ DA SILVA

Procurador Jurídico
OAB/MT nº 35.538/A