PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Análise Jurídica – Pregão Presencial
SOLICITANTES: Prefeitura de Pium/TO
SOLICITADO: Assessoria Jurídica
PROCESSO ADM: 2610/2026

I – DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Pregão Presencial para **contratação de empresa para prestação de serviços de locação de caminhões tipo 3/4, destinados ao atendimento das necessidades operacionais do Município de Pium/TO.** Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) Minuta de Edital;
II) Minuta do Contrato;
III) Termo de Referência;
IV) Estudo Técnico Preliminar.

É a síntese do necessário.

II - APRECIAÇÃO JURÍDICA

II.I - Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
> I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
> II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura

contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo, se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II.II - Planejamento da Contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> I - A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> II - A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - A definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
>
> IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> V - A elaboração do edital de licitação;
>
> VI - A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
>
> VII - O regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
>
> VIII - A modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais

> vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> IX - A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
>
> X - A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
>
> XI - A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado foi elaborado a partir do estudo técnico preliminar. Alerta-se que faz-se necessário a adequação do Termo de Referência de modo a conter todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária.

Por sua vez, alerta-se que o estudo técnico preliminar deve estar em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1° e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

Art. 18. [...]

§ 1° O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

VI - Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de

> anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
>
> VII - Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
>
> VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
>
> IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
>
> X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
>
> XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes;
>
> XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
>
> XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas. Contudo, alerta-se para as adequações sugeridas conforme dispõe a integralidade da Lei nº 14.133/2021.

II.III – Da Minuta do Edital

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços quando for o caso, o termo de referência e a minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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

Ressalta-se que o art. 25, §7°, da Lei n° 14.133, de 2021, estabelece que, **independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço,** com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Recomenda-se que na cláusula oitava, **de prorrogação e reajuste de preços,** seja descrita da seguinte forma: "A licitante vencedora comunicará, por escrito, solicitando as alterações de preços e a data de início da vigência dos mesmos, a fim de que a administração pública municipal possa fazer uma análise do pedido juntamente com a assessoria jurídica" **substituindo pela seguinte frase:** "A licitante vencedora comunicará, por escrito, solicitando as alterações de preços e a data de início da vigência dos mesmos, a fim de que a administração pública municipal possa fazer uma análise do pedido."

II.IV – Da Minuta do Contrato

O artigo 92 e incisos da NLLC, 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;
> 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 amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

II.V - Publicidade do Edital e do Termo do Contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas

(PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3°, da Lei n° 14.133, de 2021.

III - CONCLUSÃO

Em face do 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 cumpridos os pontos resumidamente elencados acima, ressalvando que esta Assessoria não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo, bem como acerca da justificativa técnica do setor para a adoção da forma presencial, em detrimento de forma eletrônica.

Recomenda-se que as propostas e consultas ao valor de mercado devem estar em patamares próximos aos praticados na região e/ou demais custos sugeridos nos contratos ou em preços públicos disponíveis junto aos Órgãos de Controle do Estado.

Recomenda-se ao Controle Interno que proceda o acompanhamento da execução contratual em sua plenitude, sob o fundamento da legalidade, economicidade, eficiência e probidade administrativa.

Recomenda-se a inserção da legislação aplicável aos casos omissos.

Recomenda-se a nomeação de fiscal de contrato, para quando da formalização deste, nos termos do art.117, para emitir relatório sobre o efetivo cumprimento do serviço/entrega dos produtos.

Recomenda-se a formalização de contrato entre as partes, que não pode ser substituído pela ata de registro de preço;

Ressaltamos que esta Assessoria **não possui competência para opinar sobre estimativa de preço, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto do certame, ou ainda, possíveis dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo.** Ademais, a veracidade das informações e documentos anexados nos autos é de inteira responsabilidade da administração pública.

Este parecer **está adstrito a análise formal** do processo, **sem, contudo, adentrar na oportunidade e conveniência, analisar ou acompanhar a execução do referido objeto,** o qual estará sob a responsabilidade do ordenador de despesas e Fiscal do contrato.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.**

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas **sem caráter vinculativo,** mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Fica consignada a recomendação de que toda contratação ou execução de despesas custeadas, ainda que parcialmente, com recursos de emendas parlamentares observe integralmente os parâmetros estabelecidos na INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/TO nº 3/2025-Pleno, garantindo-se a conformidade legal, a transparência, a rastreabilidade e a boa governança dos recursos públicos.

É o nosso parecer, s.m.j.

Pium/TO, 09 de novembro de 2026.

PUBLIO BORGES ALVES:01223802663

PÚBLIO BORGES ALVES
OAB/TO nº 2.365
PROCURADOR DO MUNICÍPIO