ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDO SAYÃO-TO

00 427

PARECER JURÍDICO

MODALIDADE: Pregão Eletrônico SRP nº 019/2026

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 113/2026

INTERESSADA: Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão - TO.

OBJETO: registro de preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, para atender às demandas da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 019/2026. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 113/2026. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA, EVENTUAL E PARCELADA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO INTEGRADA DE FROTAS, MEDIANTE SISTEMA INFORMATIZADO E REDE CREDENCIADA, COMPREENDENDO A INTERMEDIAÇÃO NO FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, CÂMARAS DE AR E FITÃO, LUBRIFICANTES E DEMAIS INSUMOS AUTOMOTIVOS, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDO SAYÃO – TO E DOS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. SERVIÇO COMUM. MODALIDADE ADEQUADA AO OBJETO, NOS TERMOS DOS ARTS. 6º, INCISO XLI, 28, INCISO I, 29 E 33, INCISOS I E II, DA LEI Nº 14.133/2021. APLICAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade da fase preparatória do procedimento licitatório referente ao PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 113/2026, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 019/2026, cujo objeto consiste no **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA, EVENTUAL E PARCELADA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA**

ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO INTEGRADA DE FROTAS, MEDIANTE SISTEMA INFORMATIZADO E REDE CREDENCIADA, COMPREENDENDO A INTERMEDIAÇÃO NO FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, CÂMARAS DE AR E FITÃO, LUBRIFICANTES E DEMAIS INSUMOS AUTOMOTIVOS, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDO SAYÃO – TO E DOS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Registra-se que a demanda foi formalizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO, por meio da Secretaria Municipal de Administração, abrangendo também as necessidades do Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social, conforme documentos de formalização da demanda constantes dos autos.

Consta nos autos solicitação de despesa, Documentos de Formalização da Demanda, solicitações específicas relacionadas ao fornecimento de peças e acessórios, pneus, câmaras de ar, fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, Estudo Técnico Preliminar Consolidado, solicitação de pesquisa de preços, documentos de referência de preços, justificativa da pesquisa, Termo de Referência, parecer contábil, indicação de dotações orçamentárias e despacho de autorização de abertura do processo administrativo.

Verifica-se que os documentos da fase preparatória identificam como demandantes a Prefeitura Municipal, Secretarias Municipais e Fundos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social de Bernardo Sayão – TO, tendo como responsáveis os respectivos gestores das áreas envolvidas.

O Estudo Técnico Preliminar Consolidado apresenta como objeto o registro de preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos.

O Termo de Referência informa que a contratação visa atender às demandas da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, com previsão de fornecimento por meio de rede credenciada e controle

informatizado das solicitações, autorizações, valores praticados, histórico de consumo e relatórios gerenciais.

No que se refere à estimativa de consumo, o Termo de Referência apresenta valor estimado total de R$ 4.404.286,31 (quatro milhões, quatrocentos e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e trinta e um centavos), distribuído entre fornecimento de pneus, peças e acessórios, lubrificantes e insumos automotivos, câmaras de ar, fitão, recapagem de pneus e duplagem de pneus.

Consta, ainda, nos documentos de pesquisa de preços, estimativa de taxa de administração no percentual de 3% (três por cento), bem como referência à utilização de contratações similares da Administração Pública e cotações diretas, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se que, no arquivo submetido à análise, não foi localizado o edital do Pregão Eletrônico SRP nº 019/2026, razão pela qual a presente manifestação jurídica analisa os documentos preparatórios encaminhados, sem prejuízo da necessidade de posterior elaboração e juntada do instrumento convocatório aos autos.

Diante desse contexto, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise quanto à conformidade do procedimento com a legislação vigente, especialmente no que se refere à adequação da modalidade escolhida, à utilização do Sistema de Registro de Preços, à instrução da fase preparatória, ao Estudo Técnico Preliminar, à pesquisa de preços, ao Termo de Referência e à necessidade de elaboração do edital.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. RELEVÂNCIA DO CONTROLE JURÍDICO PRÉVIO NO PREGÃO ELETRÔNICO

O controle jurídico prévio desempenha papel fundamental nos procedimentos licitatórios, especialmente no pregão eletrônico, modalidade amplamente utilizada pela Administração Pública para a contratação de bens e serviços comuns. Trata-se de instrumento essencial para assegurar que o procedimento seja conduzido em conformidade com o ordenamento jurídico, garantindo a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia e competitividade.

No pregão eletrônico, embora haja maior transparência e competitividade

decorrentes do uso de meios digitais, a complexidade do procedimento e a multiplicidade de atos administrativos envolvidos exigem rigorosa análise jurídica prévia. Essa atuação preventiva do órgão de assessoramento jurídico visa verificar a regularidade da fase preparatória, a adequação do objeto à modalidade escolhida, a correta elaboração do edital e de seus anexos, bem como a compatibilidade das cláusulas com a legislação vigente e com os entendimentos consolidados dos órgãos de controle.

A fase preparatória assume especial relevância no pregão eletrônico, uma vez que nela são definidos elementos essenciais do certame, como o termo de referência, os critérios de julgamento, as exigências de habilitação e as condições de execução contratual. Eventuais falhas nessa etapa podem comprometer a lisura do procedimento, gerar impugnações, suspensões ou mesmo a nulidade da licitação. Nesse cenário, o controle jurídico prévio atua como mecanismo de prevenção de riscos, orientando o gestor público e assegurando a legalidade dos atos administrativos praticados.

A importância dessa análise encontra respaldo expresso na Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade do controle jurídico prévio nos processos licitatórios. O artigo 53 da referida norma determina que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para análise de legalidade, reforçando o caráter indispensável do parecer jurídico no pregão eletrônico. Dispõe o dispositivo legal:

> "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."

A interpretação do dispositivo evidencia que o parecer jurídico no pregão eletrônico deve abranger a análise integral do procedimento, contemplando a legalidade da escolha da modalidade, a adequação do objeto, a regularidade das regras editalícias e a conformidade do certame com os princípios que regem as licitações públicas. Trata-se de manifestação técnica

indispensável para conferir segurança jurídica ao procedimento e reduzir o risco de questionamentos administrativos ou judiciais.

Dessa forma, o controle jurídico prévio no pregão eletrônico não se limita a uma exigência formal, mas configura verdadeiro instrumento de governança pública, contribuindo para a eficiência das contratações, para a transparência dos atos administrativos e para a proteção do interesse público, assegurando que o procedimento licitatório se desenvolva de forma regular, legítima e alinhada às finalidades da Administração Pública.

2.2. CARACTERÍSTICAS E APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO

A licitação na modalidade Pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, assim compreendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, por meio de especificações usuais de mercado. Trata-se de modalidade vocacionada à ampliação da competitividade, à obtenção de economicidade e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu art. 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Também o art. 28, inciso I, da mesma lei, prevê o pregão como uma das modalidades licitatórias, enquanto o art. 29 estabelece sua utilização para bens e serviços comuns.

No presente caso, o objeto consiste no registro de preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, para atendimento da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

O objeto possui natureza comum, pois os serviços de gerenciamento de frota por sistema informatizado e rede credenciada são amplamente ofertados no mercado, sendo possível estabelecer, de forma objetiva, os requisitos mínimos de execução, tais como disponibilização de sistema via web, cadastro de veículos, controle de autorizações, registro de ordens de fornecimento, relatórios gerenciais, rede credenciada mínima, acompanhamento dos valores praticados, histórico de consumo e suporte à fiscalização contratual.

A existência de complexidade operacional na execução da solução, por envolver sistema informatizado, rede credenciada, intermediação de fornecimentos e controle de demandas por órgão, não afasta a natureza comum da contratação, desde que as condições mínimas de desempenho, qualidade, acesso, controle, transparência, rede de atendimento e forma de remuneração sejam objetivamente previstas no Termo de Referência e no edital.

A dinâmica do pregão eletrônico reforça a economicidade, uma vez que a disputa em tempo real tende a reduzir os valores ofertados, além de proporcionar maior celeridade e desburocratização ao processo licitatório.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar das modalidades de contratação, dispõe expressamente, em seu art. 6º, inciso XLI, que:

> "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."

Da mesma forma, o Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o Pregão Eletrônico, estabelece no art. 8º os elementos mínimos que devem compor a fase preparatória, afirmando:

> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
>
> I – estudo técnico preliminar, quando necessário;
>
> II – Termo de referência;
>
> III – planilha estimativa de despesa;
>
> IV – Previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
>
> V – Autorização de abertura da licitação;
>
> VI – Designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
>
> VII – edital e respectivos anexos;
>
> VIII – minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso."

O critério de julgamento deverá observar a natureza específica da contratação. Considerando que os documentos preparatórios mencionam taxa de administração estimada e desconto sobre tabelas referenciais para itens automotivos, mostra-se juridicamente possível a estruturação do certame com critério de menor taxa de administração e/ou maior desconto, desde que o edital defina com clareza a forma de julgamento, a metodologia de comparação das propostas e os parâmetros objetivos para aferição da proposta mais vantajosa.

A adoção do Pregão Eletrônico mostra-se adequada, uma vez que o objeto pode ser disputado por empresas especializadas em gestão de frota, manutenção veicular e intermediação de fornecimentos, com possibilidade de comparação objetiva das propostas, ampliação da competitividade, redução de custos operacionais e maior transparência na contratação.

No caso concreto, a contratação se justifica pela necessidade de organizar, centralizar e controlar os gastos da frota municipal, evitando contratações fragmentadas, paralisação de veículos, atrasos na aquisição de peças e insumos, ausência de rastreabilidade e dificuldade de acompanhamento dos serviços de manutenção preventiva e corretiva.

Dessa forma, considerando que o objeto possui padrões de desempenho objetivamente definíveis, ampla disponibilidade no mercado, possibilidade de julgamento objetivo e finalidade voltada à gestão eficiente da frota pública municipal, conclui-se que a modalidade Pregão Eletrônico é juridicamente adequada ao procedimento em análise, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

2.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Verifica-se que o presente procedimento licitatório será realizado mediante Sistema de Registro de Preços – SRP, nos termos dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Federal nº 11.462/2023, conforme expressamente previsto no Estudo Técnico Preliminar Consolidado e no Termo de Referência.

O Sistema de Registro de Preços consiste em procedimento auxiliar utilizado pela Administração Pública para registro formal de preços, fornecedores, quantitativos e condições de futuras contratações, permitindo que as aquisições ou serviços sejam realizados conforme a necessidade administrativa, sem impor à Administração a obrigatoriedade de contratação imediata da totalidade dos quantitativos estimados.

No caso concreto, a adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se adequada, considerando que o objeto envolve demanda futura, eventual e parcelada de gerenciamento de frota, intermediação de fornecimentos e serviços automotivos, cujo consumo pode variar conforme

a utilização dos veículos, ocorrência de manutenções preventivas e corretivas, necessidade de pneus, peças, câmaras de ar, fitão, lubrificantes, recapagem, duplagem e demais insumos.

A natureza do objeto justifica a utilização do SRP, pois não é possível prever, com exatidão absoluta, todos os fornecimentos e serviços que serão demandados ao longo da vigência da ata, especialmente em razão da diversidade da frota municipal, composta por veículos leves, veículos pesados, máquinas, implementos e veículos vinculados a diferentes órgãos e fundos municipais.

A contratação por Registro de Preços permite melhor planejamento do atendimento, redução de contratações emergenciais, padronização dos procedimentos, controle dos gastos por veículo e por órgão, rastreabilidade das requisições e maior transparência na execução dos serviços e fornecimentos.

A existência de múltiplos órgãos demandantes também reforça a adequação do Sistema de Registro de Preços, pois a solução atenderá à Prefeitura Municipal, Secretarias e Fundos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, possibilitando gestão centralizada e utilização conforme a necessidade efetiva de cada unidade administrativa.

Observa-se, ainda, que o SRP contribui para a economicidade e a eficiência administrativa, pois permite que a Administração registre parâmetros de taxa, preços, descontos e condições de execução, acionando a empresa contratada conforme a demanda, dentro dos limites definidos no Termo de Referência e no futuro edital.

Dessa forma, verifica-se que a utilização do Sistema de Registro de Preços no presente procedimento encontra respaldo legal e se mostra compatível com o interesse público, especialmente diante da natureza contínua, variável, parcelada e compartilhada da demanda de gestão integrada da frota municipal.

2.3 – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

O documento de formalização da demanda é um dos pilares que sustentam o processo de contratação direta ou licitatória, sendo exigido pela Lei nº 14.133/2021 como instrumento inicial para caracterizar a necessidade da contratação e garantir a devida instrução do processo administrativo. Ele representa a materialização da demanda interna da Administração Pública, fundamentando o objeto a ser contratado e delimitando as necessidades a serem atendidas, sempre em conformidade com os objetivos da gestão pública.

A formalização da demanda é essencial para assegurar a clareza e a objetividade no planejamento da contratação, permitindo que a Administração identifique previamente os requisitos técnicos, as condições orçamentárias e a viabilidade da execução do contrato. Dessa forma, ela contribui diretamente para o atendimento ao princípio da eficiência, evitando contratações desnecessárias, mal planejadas ou desalinhadas com o interesse público.

No presente caso, verifica-se que o processo administrativo em análise foi devidamente instruído com o documento de formalização da demanda, elaborado de forma a atender os requisitos legais estabelecidos pelo artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

> "Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> I - **Documento de formalização de demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

Da análise dos autos, verifica-se que o processo administrativo foi devidamente instruído com dois Documentos de Formalização da Demanda – DFDs, elaborados pelas unidades participantes da contratação, em observância ao disposto no artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando a necessidade administrativa da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartão magnético com tecnologia de chip para gerenciamento de auxílio alimentação destinado aos servidores públicos municipais.

Consta, inicialmente, o Documento de Formalização da Demanda elaborado pela Secretaria Municipal de Administração de Bernardo Sayão – TO, no qual a Administração formaliza a necessidade de contratação de empresa especializada para operacionalização do benefício de auxílio alimentação por meio de cartão eletrônico, contemplando os serviços de gerenciamento, emissão, controle de créditos, processamento das recargas, suporte técnico, manutenção do sistema e disponibilização de rede credenciada para utilização pelos servidores municipais. O documento evidencia que a contratação busca proporcionar maior eficiência na gestão do benefício, conferindo segurança, transparência, praticidade e controle dos recursos públicos destinados ao programa de auxílio alimentação.

No referido DFD, a Administração justifica que a adoção do cartão magnético representa solução mais eficiente em comparação ao pagamento por outros meios, uma vez que possibilita maior controle da utilização do benefício, reduz riscos de fraudes, facilita a gestão administrativa, assegura maior agilidade na operacionalização dos créditos e amplia a rede de estabelecimentos aptos ao atendimento dos servidores públicos beneficiários. O documento

também estabelece as principais características da futura contratação, contemplando a disponibilização de aplicativo ou plataforma para gerenciamento dos cartões, emissão de segunda via, bloqueio em caso de perda ou extravio, atendimento aos usuários, disponibilização de rede credenciada composta por supermercados, mercados, açougues, padarias, hortifrutis e estabelecimentos congêneres, além da obrigatoriedade de manutenção da qualidade dos serviços durante toda a execução contratual.

Consta ainda nos autos o Documento de Formalização da Demanda apresentado pelo Fundo Municipal de Assistência Social, no qual igualmente se formaliza a necessidade de contratação da mesma solução administrativa para atendimento dos servidores vinculados àquela unidade gestora. O documento registra que a contratação objetiva garantir a concessão do auxílio alimentação mediante cartão eletrônico, observando os mesmos critérios operacionais, tecnológicos e administrativos previstos para a Administração Municipal, assegurando tratamento uniforme entre os órgãos participantes do procedimento.

O DFD da Assistência Social demonstra que a utilização do cartão eletrônico proporciona maior comodidade aos servidores beneficiários, amplia as possibilidades de utilização do benefício junto à rede credenciada e permite melhor acompanhamento da execução contratual pela Administração Pública, além de assegurar maior controle financeiro, transparência e eficiência na gestão dos recursos destinados ao programa de auxílio alimentação.

Observa-se, ainda, que ambos os Documentos de Formalização da Demanda apresentam descrição clara do objeto, justificativas técnicas e administrativas para adoção da solução, definição das funcionalidades mínimas exigidas da empresa contratada, critérios de operacionalização do benefício, obrigações relacionadas à rede credenciada, mecanismos de controle e fiscalização, bem como os quantitativos estimados de beneficiários vinculados a cada unidade participante.

Dessa forma, verifica-se que os Documentos de Formalização da Demanda atendem às exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, demonstrando de maneira adequada a necessidade da contratação, o interesse público envolvido e o planejamento prévio da Administração, fornecendo elementos suficientes para subsidiar o regular prosseguimento da fase preparatória e da futura contratação.

2.4 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um instrumento indispensável no processo de planejamento das contratações públicas, previsto na Lei nº 14.133/2021. Ele tem como objetivo principal fornecer os subsídios técnicos necessários para avaliar a viabilidade da contratação e

garantir que as soluções propostas estejam alinhadas às necessidades da Administração Pública e ao interesse público.

Por meio do ETP, são identificados e analisados aspectos como o objeto a ser contratado, as soluções possíveis, os custos envolvidos, os riscos associados à execução do contrato, e outros elementos relevantes para a tomada de decisão. Esse estudo promove o planejamento eficiente e transparente das contratações, fundamentando as escolhas administrativas e minimizando falhas no processo.

> Art. 18. O Estudo Técnico Preliminar é obrigatório e consiste na caracterização da necessidade da contratação e na definição dos requisitos da solução que a atenda, sendo utilizado para subsidiar a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.
>
> Parágrafo único. O Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo:
>
> I - descrição da necessidade da contratação, considerando os problemas a serem resolvidos sob a perspectiva do interesse público;
>
> II - demonstração da previsão da quantidade a ser contratada e da adequação ao objeto;
>
> III - estimativas das receitas e despesas que serão geradas pela contratação, inclusive das que ocorrerem em exercícios financeiros futuros;
> IV - requisitos da contratação;
>
> V - estimativa do impacto ambiental, se for o caso;
>
> VI - providências a serem adotadas pela Administração para adequação do espaço físico e da capacitação de pessoal, quando for o caso."

O Estudo Técnico Preliminar é instrumento de planejamento que tem por finalidade demonstrar a necessidade da contratação, avaliar alternativas disponíveis, indicar a solução mais adequada, estimar quantitativos, examinar riscos, verificar impactos ambientais e declarar a viabilidade da contratação pretendida.

No presente caso, os autos foram instruídos com Estudo Técnico Preliminar Consolidado, tendo como demandantes a Prefeitura Municipal, Secretarias e Fundos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social de Bernardo Sayão – TO, e como responsáveis os Secretários Municipais de Administração, Assistência Social, Saúde e Educação.

O ETP apresenta como objeto o registro de preços para futura, eventual e parcelada

contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos.

Quanto à necessidade da contratação, o documento aponta que a solução pretende enfrentar problema público relacionado à manutenção, conservação, disponibilidade e segurança da frota municipal de Bernardo Sayão – TO, composta por veículos leves, pesados, máquinas e implementos agrícolas utilizados em transporte escolar, atendimento à saúde, transporte de servidores, manutenção de estradas vicinais, coleta de resíduos e demais serviços administrativos e operacionais.

O ETP demonstra que a inexistência de mecanismo moderno e centralizado de gerenciamento dificulta o controle dos gastos por veículo e por órgão, a comparação de preços entre fornecedores, a fiscalização dos serviços executados, a padronização dos procedimentos e a obtenção de relatórios gerenciais confiáveis.

No levantamento da solução, a Administração indicou a contratação de sistema informatizado de gestão de frotas com rede credenciada como alternativa adequada para centralizar as demandas, controlar autorizações, registrar histórico de fornecimentos, permitir comparação de preços, reduzir contratações emergenciais e conferir maior transparência à execução contratual.

O documento também apresenta relação da frota municipal, incluindo veículos vinculados à Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social, demonstrando a amplitude da demanda e a necessidade de atendimento integrado às diversas unidades administrativas.

No tocante aos resultados pretendidos, o ETP aponta a busca pela economicidade na aplicação dos recursos públicos, maior eficiência operacional na gestão da frota, modernização dos mecanismos de controle, melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais, redução de paralisações, maior disponibilidade dos veículos e continuidade dos serviços públicos essenciais.

O Estudo Técnico Preliminar também trata de impactos ambientais relacionados à manutenção veicular, especialmente geração de resíduos sólidos, descarte de óleos, graxas, pneus, baterias e demais insumos automotivos, prevendo medidas mitigadoras, como destinação ambientalmente adequada, logística reversa, observância de normas técnicas e fiscalização quanto ao cumprimento das exigências ambientais.

Ao final, o ETP conclui pela viabilidade técnica, econômica e administrativa da

contratação, consignando que a solução pretendida possui condições de atender plenamente aos requisitos operacionais e gerenciais necessários à adequada manutenção da frota municipal.

Dessa forma, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado atende à finalidade de demonstrar a necessidade, a adequação e a viabilidade da contratação, estando compatível com o objeto pretendido, com a modalidade escolhida e com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

2.5 PESQUISA DE PREÇO

A norma 14.133/2021, artigo 23° estabelece que os incisos I, II e III do referido artigo são os parâmetros primários e mais robustos, e que a Administração Pública deve priorizá-los para garantir maior fundamentação técnica, eficiência e transparência, que a coleta de preços no presente processo seja ajustada às diretrizes dos incisos I, II e III:

> Art. 23. 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.
>
> § 1° No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis 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;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento

Os incisos I, II e III oferecem maior segurança e fundamentação ao processo, uma vez que ampliam a base de dados utilizada para estimar os valores, promovendo maior transparência e alinhamento aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como os princípios da eficiência, moralidade, economicidade e legalidade.

A utilização do **inciso I**, que prevê o uso de painéis de preços praticados no âmbito da Administração Pública, destaca-se pela inclusão do **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. O PNCP é uma plataforma centralizada instituída pela Lei nº 14.133/2021, que tem como objetivo organizar e disponibilizar informações sobre contratações públicas realizadas em âmbito nacional. Ele permite o acesso a dados detalhados sobre preços praticados, contratos e fornecedores, promovendo maior transparência e eficiência no processo de compras públicas. Sua utilização facilita a comparação de preços e assegura maior uniformidade nas contratações, sendo uma ferramenta essencial para a boa governança pública.

A doutrina especializada reforça a importância de seguir essa ordem de preferência. Conforme destacado no "Manual de Orientação: Pesquisa de Preços" do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

> "a correta definição do valor estimado da contratação é essencial ao sucesso do processo de contratação. Afinal, enquanto referência para análise de aceitabilidade das propostas, apenas cumprirá sua finalidade se, efetivamente, retratar a realidade de mercado."

O manual enfatiza que a Administração deve reunir o maior número possível de preços, a partir de fontes diversas, sendo preferencial o emprego das fontes previstas nos incisos I e II do §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A pesquisa de preços realizada no presente processo deve ser analisada à luz do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades pretendidas, a

natureza do objeto, os preços constantes de bases públicas e as peculiaridades da contratação. O § 1º do referido artigo apresenta os parâmetros que podem ser utilizados pela Administração, sendo que, no presente caso, a pesquisa se enquadra nos incisos II e III, pois utilizou contratações similares realizadas pela Administração Pública e dados obtidos por meio de plataforma eletrônica especializada de pesquisa, não se tratando, portanto, de pesquisa fundamentada no inciso I, que é próprio do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

No caso concreto, a pesquisa refere-se à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, abrangendo rastreamento veicular, controle de abastecimento, intermediação para aquisição de peças e serviços de manutenção preventiva e corretiva, por meio de rede credenciada. Trata-se de objeto com peculiaridade própria, pois a aferição da vantajosidade não se limita a um preço unitário simples, mas envolve a análise de taxas, especialmente taxa de credenciamento e taxa de administração, além do valor estimado da movimentação contratual, razão pela qual é juridicamente adequada a comparação com contratações públicas semelhantes.

Nesse sentido, aplica-se o art. 23, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, pois foram consideradas contratações similares realizadas por outros entes da Administração Pública, especialmente os Municípios de Rio Sono – TO e São Valério – TO, os quais servem como parâmetro comparativo para verificar a compatibilidade das taxas praticadas em objeto semelhante. A utilização dessas referências é relevante porque permite à Administração aferir se as condições pretendidas estão alinhadas com valores já aceitos em contratações públicas de mesma natureza, especialmente em serviços de gerenciamento de frota, abastecimento, manutenção e rede credenciada.

Também se aplica o art. 23, § 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que a pesquisa foi operacionalizada por meio do sistema BNC, plataforma eletrônica especializada que reúne e organiza dados de contratações, propostas e preços praticados em procedimentos públicos. Assim, a metodologia adotada mostra-se adequada, pois combina contratações similares da Administração Pública com consulta em sistema eletrônico especializado, conferindo transparência, rastreabilidade, razoabilidade e segurança à formação do preço estimado, especialmente diante da natureza específica do objeto e da necessidade de avaliar as taxas incidentes sobre a prestação dos serviços de gestão integrada de frotas.

2.6 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é um documento indispensável nos processos de contratação pública, previsto na Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos. Ele tem como objetivo descrever, com clareza e detalhamento, o objeto a ser contratado, os requisitos técnicos, as condições de execução e demais especificidades necessárias para viabilizar a contratação de bens ou serviços.

De acordo com o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é definido como:

> "Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:
> [...]
> XXIII - Termo de Referência: documento necessário para a contratação, em que deverão constar os elementos que caracterizam o objeto contratado e os critérios objetivos necessários à escolha da proposta mais vantajosa e à execução do contrato;"

O Termo de Referência constitui documento essencial da fase preparatória da licitação, sendo responsável por consolidar os elementos necessários à adequada definição do objeto, à justificativa da contratação, à indicação dos requisitos técnicos, à forma de execução, aos critérios de recebimento, às obrigações das partes, à fiscalização, ao pagamento, às sanções administrativas e à estimativa de preços. No presente caso, verifica-se que o Termo de Referência foi elaborado para o registro de preços destinado à futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, abrangendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, para atendimento da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

A justificativa constante do Termo de Referência demonstra que a contratação está vinculada à necessidade de manter a frota municipal em condições adequadas de uso, conservação, disponibilidade e segurança, evitando paralisações, atrasos na prestação de serviços públicos, contratações emergenciais e ausência de controle sobre gastos com manutenção. O documento evidencia que a frota municipal é utilizada em serviços essenciais, como transporte escolar, atendimento à saúde, deslocamento de servidores, transporte de materiais, apoio administrativo, manutenção de estradas vicinais, coleta de resíduos e atividades socioassistenciais.

Quanto às especificações técnicas, observa-se que o Termo de Referência prevê a

disponibilização de sistema informatizado, acesso via web, cadastro dos veículos, condutores e unidades, controle de autorizações, registro de fornecimentos, emissão de relatórios gerenciais, rede credenciada, cotações on-line, acompanhamento de valores praticados e suporte à fiscalização contratual. Também consta exigência de rede credenciada mínima em localidades estratégicas, incluindo Bernardo Sayão – TO, Colinas – TO, Palmas – TO, Araguaína – TO, Goiânia – GO e Brasília – DF.

No que se refere à previsão de consumo, o Termo de Referência apresenta estimativa total de R$ 4.404.286,31 (quatro milhões, quatrocentos e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e trinta e um centavos), distribuída entre fornecimento de pneus, no valor de R$ 1.304.606,76 (um milhão, trezentos e quatro mil, seiscentos e seis reais e setenta e seis centavos); peças e acessórios, no valor de R$ 1.971.106,57 (um milhão, novecentos e setenta e um mil, cento e seis reais e cinquenta e sete centavos); lubrificantes e insumos automotivos, no valor de R$ 517.968,52 (quinhentos e dezessete mil, novecentos e sessenta e oito reais e cinquenta e dois centavos); câmaras de ar, no valor de R$ 69.131,14 (sessenta e nove mil, cento e trinta e um reais e quatorze centavos); fitão, no valor de R$ 26.193,27 (vinte e seis mil, cento e noventa e três reais e vinte e sete centavos); recapagem de pneus, no valor de R$ 457.600,05 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, seiscentos reais e cinco centavos); e duplagem de pneus, no valor de R$ 57.680,00 (cinquenta e sete mil, seiscentos e oitenta reais).

Assim, conclui-se que o Termo de Referência atende, em linhas gerais, aos requisitos legais aplicáveis, mostrando-se apto a subsidiar o prosseguimento do Pregão Eletrônico SRP, uma vez que define o objeto, justifica a contratação, apresenta especificações técnicas, modelo de execução, estimativa de consumo, obrigações, fiscalização e parâmetros de controle. Considerando que o edital não constou no arquivo submetido, o instrumento convocatório deverá reproduzir com fidelidade o objeto, a forma de julgamento, a taxa de administração, os critérios de desconto, a estimativa de consumo e as condições operacionais previstas no Termo de Referência.

2.7 ANÁLISE DO EDITAL.

O edital da licitação é um dos documentos fundamentais do processo, pois estabelece as regras e condições que regerão o certame. Conforme determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/21, o edital deve conter informações essenciais, como objeto da licitação, critérios de julgamento, requisitos de habilitação, regras de convocação, penalidades e gestão do contrato. O presente edital foi submetido à análise jurídica e apresenta quatro anexos essenciais: estudo técnico preliminar, ata de registros de preços, termo de referência e minuta do contrato. Dessa forma,

verifica-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e em conformidade com o artigo 25 da referida lei, 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.

No caso em análise, consta nos autos o Edital do Pregão Eletrônico nº 0019/2026, referente ao Processo Administrativo nº 113/2026, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar, fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, para atender às demandas da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

Verifica-se que o edital adotou a modalidade Pregão Eletrônico, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a natureza comum do objeto, uma vez que os serviços de gestão integrada de frotas, por meio de sistema informatizado e rede credenciada, podem ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no instrumento convocatório e no Termo de Referência. O critério de julgamento previsto é o de menor taxa de administração, com modo de disputa aberto, medida compatível com a natureza da contratação pretendida.

O edital disciplina a participação dos interessados, o credenciamento no sistema eletrônico da BNC, a forma de apresentação das propostas e documentos de habilitação, a fase de lances, a negociação, o julgamento das propostas, a habilitação, os recursos administrativos, os pedidos de esclarecimento, as impugnações, a formalização contratual, o reajustamento, as condições de pagamento, as infrações e sanções administrativas, a extinção contratual e demais disposições necessárias à condução do certame.

Quanto à habilitação, observa-se que a minuta prevê exigências relativas à habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. A qualificação técnica prevista exige a apresentação de atestado ou certidão de capacidade operacional compatível com a execução dos serviços, o que se mostra adequado à natureza do

objeto, desde que a exigência seja aplicada de forma proporcional e sem restrição indevida à competitividade.

A minuta também trata da análise de exequibilidade da proposta, especialmente diante da possibilidade de apresentação de taxa de administração negativa. Nesse ponto, o edital prevê a necessidade de comprovação da viabilidade econômico-financeira da proposta, com demonstração da estrutura operacional, modelo de remuneração, eventual taxa praticada entre a gerenciadora e a rede credenciada e declaração de que não haverá repasse indireto de custos ao Município, medida pertinente para evitar majoração artificial de preços, custos embutidos ou prejuízo à economicidade da contratação.

No que se refere ao Sistema de Registro de Preços, o edital encontra-se acompanhado de Termo de Referência, minuta de contrato, modelo de proposta de preços e minuta da Ata de Registro de Preços, prevendo a futura, eventual e parcelada contratação conforme a necessidade da Administração. A adoção do SRP mostra-se adequada ao objeto, considerando a impossibilidade de prever com exatidão todos os serviços e fornecimentos que serão demandados ao longo da execução, especialmente em razão da diversidade da frota municipal e da variação das necessidades de manutenção preventiva e corretiva.

Registra-se, ainda, que o edital prevê a realização de Prova de Conceito – POC, destinada à verificação prática da aderência do sistema informatizado às especificações constantes do Termo de Referência. A exigência mostra-se juridicamente admissível, desde que realizada após a fase pertinente, com critérios objetivos, publicidade, relatório técnico circunstanciado e observância ao contraditório, evitando-se subjetividade ou restrição indevida à competitividade.

Contudo, recomenda-se que, antes da publicação definitiva do edital, sejam preenchidos e conferidos todos os campos ainda constantes em aberto no quadro inicial do instrumento convocatório, especialmente data da sessão, horário de recebimento das propostas, prazo final para impugnação, prazo final para pedidos de esclarecimento e valor estimado da contratação, a fim de evitar inconsistências formais e garantir plena transparência aos interessados.

Também se recomenda que a minuta contratual seja ajustada para refletir corretamente os dados do procedimento, substituindo os campos genéricos por Pregão Eletrônico nº 0019/2026 e Processo Administrativo nº 113/2026, bem como adequando o número do contrato, dados da futura contratada, valor final homologado, taxa de administração vencedora, dotações

orçamentárias e identificação do fiscal e gestor contratual, conforme documentos próprios a serem juntados aos autos.

Dessa forma, ressalvada a necessidade de preenchimento dos campos pendentes e conferência final de compatibilidade entre edital, Termo de Referência, minuta contratual e minuta da Ata de Registro de Preços, entende-se que a minuta do edital apresenta estrutura juridicamente adequada ao prosseguimento do Pregão Eletrônico SRP nº 0019/2026, referente ao Processo Administrativo nº 113/2026, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, considerando a análise dos documentos que instruem o PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 113/2026, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 019/2026, cujo objeto consiste no REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA, EVENTUAL E PARCELADA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO INTEGRADA DE FROTAS, MEDIANTE SISTEMA INFORMATIZADO E REDE CREDENCIADA, COMPREENDENDO A INTERMEDIAÇÃO NO FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, CÂMARAS DE AR E FITÃO, LUBRIFICANTES E DEMAIS INSUMOS AUTOMOTIVOS, PARA ATENDER ÀS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BERNARDO SAYÃO – TO E DOS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, verifica-se que a modalidade adotada se mostra compatível com a natureza comum do objeto, nos termos dos arts. 6º, inciso XLI, 28, inciso I, 29 e 33, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Constata-se que o procedimento foi instruído com documentos essenciais da fase preparatória, incluindo solicitação de despesa, Documentos de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar Consolidado, pesquisa de preços, Termo de Referência, parecer contábil, indicação de dotações orçamentárias e despacho de autorização de abertura do processo administrativo.

A contratação pretendida encontra justificativa na necessidade de assegurar maior controle, eficiência, economicidade, transparência e regularidade na manutenção operacional da frota municipal, abrangendo veículos vinculados à Administração, Educação, Saúde e Assistência Social, utilizados em atividades essenciais como transporte escolar, atendimento à saúde, deslocamento de equipes, transporte de materiais, serviços administrativos, manutenção de vias e execução de políticas públicas municipais.

Verifica-se, ainda, que a solução de gestão integrada de frota por sistema

informatizado e rede credenciada permite maior rastreabilidade das demandas, controle das autorizações, acompanhamento dos valores praticados, emissão de relatórios gerenciais, padronização dos procedimentos e fiscalização das despesas relacionadas à frota municipal.

No tocante ao Sistema de Registro de Preços, observa-se que sua adoção se mostra adequada ao objeto, considerando a natureza futura, eventual, parcelada e variável das demandas de peças, pneus, câmaras de ar, fitão, lubrificantes, recapagem, duplagem e demais insumos automotivos, conforme a utilização efetiva dos veículos e a necessidade de manutenção preventiva e corretiva.

O valor estimado total de consumo constante do Termo de Referência corresponde a R$ 4.404.286,31 (quatro milhões, quatrocentos e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e trinta e um centavos), distribuído entre fornecimento de pneus, peças e acessórios, lubrificantes e insumos automotivos, câmaras de ar, fitão, recapagem de pneus e duplagem de pneus, constando ainda pesquisa de preços com referência à taxa estimada de 3% (três por cento).

Dessa forma, considerando a regular instrução da fase preparatória, a adequação da modalidade licitatória escolhida, a compatibilidade do objeto com o Pregão Eletrônico, a existência de pesquisa de preços, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar Consolidado e do Termo de Referência, bem como a pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços, entende-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do procedimento, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina pelo **PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico SRP nº 019/2026, referente ao Processo Administrativo nº 113/2026, destinado ao Registro de Preços para futura, eventual e parcelada contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gestão integrada de frotas, mediante sistema informatizado e rede credenciada, compreendendo a intermediação no fornecimento de peças, pneus, câmaras de ar e fitão, lubrificantes e demais insumos automotivos, para atender às demandas da Prefeitura Municipal de Bernardo Sayão – TO e dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

É o parecer, SMJ, que submeto à consideração superior para deliberação e aprovação.

É o parecer, SMJ.

Bernardo Sayão 07 de julho de 2026

BRENNO DE ARAUJO ALBUQUERQUE
OAB/TO 5982