



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0013/2026
PROCESSO DE CONTRATAÇÃO Nº: 001/2026
TIPO: MENOR PREÇO POR ITEM

OBJETO: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos automotores (com condutor), de forma continuada e sob demanda, com mensuração e pagamento baseados em Quilômetro (KM) rodado, visando atender às necessidades de deslocamento da Rede Municipal de Saúde de Esperantina – TO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Município de Esperantina/TO, autuado sob o nº 0013/2026, com vistas à realização de Pregão Eletrônico, na forma de Sistema de Registro de Preços, objetivando a futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos automotores com condutor, sob demanda, com pagamento por quilômetro rodado, destinado ao atendimento das necessidades da Rede Municipal de Saúde.

A Administração Municipal justificou a contratação na necessidade de garantir a mobilidade contínua, eficiente e segura de pacientes, servidores e equipes de saúde, especialmente para o atendimento de demandas sensíveis como o Tratamento Fora do Domicílio (TFD), deslocamentos intermunicipais e apoio às atividades das equipes da atenção básica. Consta dos autos que a manutenção de frota própria tem se mostrado onerosa, complexa e ineficiente, diante dos elevados custos fixos, da imprevisibilidade de manutenções corretivas e da dificuldade de gestão de pessoal, circunstâncias que impactam diretamente a continuidade do serviço público de saúde.

Ressaltou-se, ainda, que a adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se a solução mais adequada e vantajosa, por permitir contratações conforme a demanda real, maior flexibilidade operacional, racionalização dos recursos públicos e



mitigação de riscos de ociosidade contratual, sem a obrigatoriedade de utilização integral dos quantitativos estimados.

Após as autorizações administrativas de praxe, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar - ETP, no qual se analisaram as alternativas disponíveis no mercado, concluindo-se pela viabilidade técnica e econômica da locação de veículos com condutor como solução mais eficiente ao interesse público, bem como o Termo de Referência, que detalha o objeto, os requisitos da contratação, a estimativa de consumo, o valor estimado, a forma de execução e os critérios de seleção do fornecedor.

Por fim, por meio de Despacho do Agente de Contratação, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para exame e aprovação da minuta do edital e dos instrumentos dela decorrentes, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório, passo à análise.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade do procedimento, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

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.1 Da fase preparatória

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, 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 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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. (grifou-se).

O dispositivo mencionado é complementado pelo seu parágrafo primeiro, que trata dos elementos do Estudo Técnico Preliminar. De maneira mais ampla, o planejamento da contratação envolve a investigação da própria necessidade administrativa, buscando compreender os fundamentos que justificam a requisição administrativa. Em outras palavras, é essencial analisar detalhadamente as necessidades para embasar adequadamente a decisão de contratação.

II.2 Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º 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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas.

II.3 Do termo de referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:



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;
- (...)

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

II.4 Da minuta do edital

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:



- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto; justificativa de exigências 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.

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam no processo.

A minuta do edital estabelece a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para a contratação de bens comuns, cujos padrões de qualidade e desempenho são passíveis de descrição objetiva, nos termos dos incisos XIII e XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, verifica-se que o Município de São Sebastião do Tocantins/TO possui população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes, circunstância que atrai a aplicação da regra de transição prevista no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, a qual estabelece o prazo de 6 (seis) anos, contado da publicação da referida lei, para o cumprimento da obrigatoriedade de utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e da realização das licitações na forma eletrônica.

Consta, ainda na minuta do edital as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

II.5 Da minuta de termo de contrato

O instrumento a ser formalizado ao final do procedimento licitatório, seja contrato administrativo, seja Ata de Registro de Preços, conforme a natureza e a forma de execução da contratação, deverá observar integralmente as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às cláusulas essenciais destinadas a assegurar a adequada execução do objeto, o equilíbrio econômico-financeiro e a proteção do interesse público.

Nesse sentido, o contrato administrativo, quando exigido, ou a Ata de Registro de Preços, quando suficiente, deverá conter, no que couber, a definição clara do objeto, a vinculação ao edital e à proposta vencedora, as condições de execução e pagamento, os prazos, as responsabilidades das partes, as sanções aplicáveis, as hipóteses de extinção, bem como a previsão expressa de gestão e fiscalização da execução, com designação formal de agente responsável, em conformidade com os arts. 92, 95, 117 e 174 da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei de Licitações, 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.

Deverá constar, de forma expressa, cláusula específica acerca da fiscalização da execução contratual, com a designação formal de fiscal ou gestor do contrato, em observância aos arts. 117 e 174 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

II.6 Da publicidade do edital e do termo do contrato

A publicidade do procedimento licitatório é requisito essencial para sua validade, devendo ser assegurada por meio da adequada divulgação do edital e de seus anexos, em conformidade com os princípios da publicidade, transparência e competitividade.



Considerando que o Município em questão possui população inferior a 20.000 habitantes, aplica-se a regra de transição prevista no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, a qual dispensa, até 1º de abril de 2027, a obrigatoriedade de utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Assim, até o término do prazo de transição, a publicidade do edital deverá ser realizada por meio do Diário Oficial do Município ou, caso não haja essa possibilidade, por meio do Diário Oficial do Estado ou outro meio oficial equivalente previsto na legislação local, sem prejuízo da utilização de outros canais para ampliar a competitividade do certame.

II. 7 Das vedações

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

É vedado, também, opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência administrativa, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, em seus demais



ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANTINA



termos, desde que atendidas as recomendações constantes deste parecer, cumprindo-se o previsto na Lei nº 14.133/2021 e suas atualizações.

Cumpridas as exigências estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021, não se faz necessário o retorno dos autos para nova manifestação desta assessoria jurídica.

É o parecer.

À origem, com as cautelas legais para superior apreciação.

Esperantina-TO, aos 27 de janeiro de 2026.

NATANAEL GALVÃO LUZ
OAB/TO Nº 5.384



RIQUELME CARNEIRO ARAÚJO
OAB/TO 13.230