PARECER JURÍDICO – FASE INTERNA

Processo: Processo Administrativo nº 016/2025

Modalidade: Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços (SRP)

Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de veículos Automotores.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Compras. Lei nº 14.133/2021 e Decreto Federal nº 11.462/2023. Fase Interna. Análise de Documentos Preparatórios. Planejamento da Contratação. Regularidade Jurídica, com Ressalvas.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo submetido à análise jurídica para verificação da regularidade da fase preparatória da licitação na modalidade **Pregão Eletrônico**, sob o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, com fundamento na **Lei nº 14.133/2021**.

O objeto da futura contratação consiste na **aquisição de veículos automotores**, conforme detalhado no Documento de Formalização de Demanda e Termo de Referência constantes dos autos.

A instrução processual apresenta, entre outros, os seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD;

ASSINADO DIGITALMENTE POR OLDACK FERNANDES DA SILVA EM 04/11/2026 ÀS 17:15:58.

- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- Pesquisa de Preços;
- Justificativa da adoção da modalidade pregão e do uso do SRP;
- Designação formal da Pregoeira;

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Limites da Análise Jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Na eventualidade do não atendimento às orientações eventualmente constantes neste parecer, deve-se justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2. Utilização do Pregão Eletrônico como Modalidade de Licitação

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021 e item 2.4 do Termo de Referência). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

3. Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462/2023):

> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
> V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso, verifica-se que a Administração indicou, no item 5 do Estudo Técnico Preliminar, que "A aquisição via sistema de registro de preços permitirá contratações parceladas e de acordo com a demanda dos entes consorciados, promovendo economicidade, flexibilidade e otimização de recursos públicos.",

enquadrando a contratação no art. 3º, caput, e incisos II e III, do Decreto nº 11.462/2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto nº 11.462/2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Percebe-se que houve a referida divulgação, mediante publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros em 13/11/2025, sendo que a certidão datada de 28/11/2025 atesta a inexistência de pedidos de adesão previamente ao certame licitatório. Assim, tal requisito legal resta atendido.

4. Planejamento da Contratação

4.1. Documentos necessários ao planejamento da contratação

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deve estar instruído, no mínimo, com:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Mapa de riscos;
- Termo de Referência.

Tais documentos são essenciais à caracterização da necessidade da contratação e à definição da melhor solução, devendo guardar coerência entre si e estar devidamente instruídos no processo.

Dito isso, percebe-se que os documentos supramencionados foram encaminhados entre os arquivos para emissão do presente parecer. Embora

sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações, caso necessário, a título de orientação jurídica.

4.2. Documento de formalização da demanda e autorização

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

4.3. Estudo técnico preliminar e gerenciamento de riscos

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021).

A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Veja-se a prescrição dos §§1º e 2º do referido artigo:

> Art. 18 [...]
> § 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.

> § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Assim, eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante §2º do mesmo artigo.

No caso, verifica-se que a Administração elaborou estudo técnico preliminar que contém, em geral, os elementos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como as respectivas justificativas quanto aos elementos ausentes.

Além disso, o estudo técnico preliminar elaborado pela Administração também contempla a análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, prevista no art. 18, *caput*, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

O referido documento foi confeccionado com indicação dos riscos identificados, da sua classificação, da probabilidade, do impacto, e das medidas preventivas e mitigadoras (item 14 do ETP).

4.4. Termo de referência

O art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, define o termo de referência como o 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;

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

I. especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
II. indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
III. especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o sigiloso (Item 11.1 do Termo de Referência), conforme permissão do art. 24 da Lei nº 14.133/2021. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle.

4.5. Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa não devendo o parecerista se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

4.6. Parcelamento da contratação e adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, "b", § 2º, Lei nº 14.133/2021):

> I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
> II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133/2021):

> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por grupo de itens, com as justificativas de ordem técnica e econômica no item 8 do ETP. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

4.7. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010):

> a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
> b) justificar a exigência nos autos;
> c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
> d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 3.5 do ETP e no subitem 5.1 do TR, critérios e práticas de sustentabilidade.

4.8. Orçamento da contratação

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada tendo em vista as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de

cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta;

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não;
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação;
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;
- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;
- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente;
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação; e

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

Nesse contexto, destaca-se que foi apresentada certidão quanto à inviabilidade técnica da adoção dos parâmetros preferenciais (Painel de Preços, banco de preços em saúde e pesquisa em contratações públicas similares), motivo pelo qual foi realizada pesquisa de mercado junto a fornecedores. Recomenda-se a revisão da pesquisa realizada a fim de verificar o pleno atendimento às orientações supramencionadas.

4.9. Designação formal do pregoeiro

A exigência quanto à designação formal da pregoeira foi atendida, pois houve a juntada da Portaria nº 04/2025, que comprova a sua designação (art. 8º, § 5º, da Lei nº 14.133/2021).

4.10. Participação de ME, EPP e Cooperativas

No presente caso, verifica-se que a estimativa do valor da contratação ultrapassa R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

A despeito disso, deve haver a justificativa para não ser exigida a reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 8º do Decreto nº 8.538/2015).

4.11. Adesão à ata de registro de preços

Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas no subitem 1.3 do TR.

4.12. Disponibilidade orçamentária

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462/2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

4.13. Publicação do edital e lei de acesso à informação

Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se 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, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela regularidade da fase interna do procedimento, recomendando-se a certificação pela equipe de licitação quanto às observações constantes neste parecer.

Ressalva-se novamente que a análise não abrange aspectos técnicos e se limita ao controle prévio de legalidade.

É o parecer.

Paraisópolis, 01 de dezembro de 2025.

Rodrigo Soares
OAB/MG 189.802

Valide a assinatura deste documento em https://petrolinadegoias.megasoftservicos.com.br//cidadao/autenticar-assinatura com o código: 04fda1