# PARECER JURÍDICO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 040/2026**
**INTERESSADO:** Prefeitura Municipal de Cumaru do Norte/PA
**ASSUNTO:** Registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recapagem, duplagem e vulcanização de pneus destinados à frota municipal.

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e contratos. Pregão eletrônico. Sistema de registro de preços. Serviços comuns de manutenção de pneus. Lei nº 14.133/2021. Análise da fase preparatória. Documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, matriz de riscos, termo de referência, pesquisa de preços e edital. Viabilidade jurídica do prosseguimento. Parecer favorável.

## I. RELATÓRIO.

Submetem-se à análise jurídica os documentos integrantes do Processo Administrativo nº 040/2026, relativo ao Pregão Eletrônico nº 013/2026, cujo objeto consiste no registro de preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recapagem, duplagem e vulcanização de pneus, destinados ao atendimento das demandas da frota de veículos das secretarias da Prefeitura Municipal de Cumaru do Norte/PA.

A documentação examinada compreende o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar com matriz de alocação de riscos, o Termo de Referência, a pesquisa de preços/cotação e o edital do certame.

Conforme os documentos examinados, a contratação foi motivada pela necessidade de manutenção da frota municipal, abrangendo veículos leves, caminhões, tratores e máquinas, especialmente em razão da extensão territorial do Município e das condições das vias vicinais, fatores que contribuem para o desgaste dos pneus e podem comprometer a continuidade de serviços públicos essenciais.

O valor total estimado indicado no edital é de R$ 1.546.141,53 (um milhão, quinhentos e quarenta e seis mil, cento e quarenta e um reais e cinquenta e três centavos). A pesquisa de preços informa a utilização de referências obtidas no Portal Nacional de Contratações Públicas e de consultas diretas a fornecedores, com aplicação de média aritmética simples dos valores considerados válidos.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. Do objeto da análise e do regime jurídico aplicável.

A contratação está submetida ao regime da Lei nº 14.133/2021, além da legislação complementar indicada no edital e da regulamentação municipal aplicável. A Lei nº 14.133/2021 define o pregão como modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou maior desconto, e reconhece o sistema de registro de preços como conjunto de procedimentos destinado ao registro formal de preços para contratações futuras.

Os serviços descritos nos documentos — recapagem, duplagem e vulcanização de pneus, com especificações objetivas por tipo e medida — apresentam, em princípio, padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório, mediante especificações usuais de mercado. Assim, mostra-se juridicamente adequada, em tese, a adoção do pregão eletrônico, desde que as especificações técnicas não contenham exigências direcionadas ou desnecessárias e permitam a formulação objetiva das propostas.

A opção pelo sistema de registro de preços também se mostra compatível com a natureza da demanda. A Administração pretende atender necessidades futuras e variáveis de diversas secretarias, sem obrigação de contratação imediata da integralidade dos quantitativos estimados. O instrumento permite maior flexibilidade operacional, desde que as futuras contratações observem a ata, o edital, a disponibilidade orçamentária e a efetiva necessidade administrativa.

## II.2. Da regularidade da fase preparatória e do planejamento.

A fase preparatória deve ser estruturada a partir do planejamento da contratação, compatibilizando a necessidade administrativa, as leis orçamentárias e as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na execução do objeto. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 contempla, entre outros elementos, a descrição da necessidade, o estudo técnico preliminar, a definição do objeto por termo de referência, o orçamento estimado, o edital, a análise de riscos, as condições de execução, pagamento e recebimento, bem como a motivação das condições de habilitação e julgamento.

No caso examinado, há encadeamento documental entre a demanda administrativa, o estudo técnico preliminar, a matriz de riscos, o termo de referência, a pesquisa de preços e o edital. O Documento de Formalização da Demanda identifica a necessidade de manutenção da frota municipal. O Estudo Técnico Preliminar avalia a solução de reaproveitamento das carcaças por meio de serviços de recapagem, duplagem e vulcanização, apontando vantagens econômicas e ambientais em comparação com a substituição indiscriminada por pneus novos. O Termo de Referência, por sua vez, descreve o objeto, os itens, os locais de execução, as obrigações das partes, a fiscalização e os critérios de seleção.

A documentação, portanto, revela planejamento compatível com a finalidade pública buscada. A solução escolhida apresenta relação de pertinência com a necessidade identificada e, em princípio, permite a continuidade da manutenção da frota sem impor à Administração a aquisição de pneus novos em todas as situações.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece que o planejamento deve considerar a expectativa de consumo, as quantidades prováveis, o processamento por sistema de registro de preços quando pertinente, o parcelamento tecnicamente viável e economicamente vantajoso, além da responsabilidade fiscal. O termo de referência deve conter, ainda, especificações, locais de execução ou entrega, regras de recebimento, garantia eventualmente exigida e condições de manutenção e assistência técnica.

A divisão do objeto em itens correspondentes às diferentes medidas e tipos de serviços, tal como indicada nos documentos, tende a favorecer a competitividade e a adequação das propostas às características do mercado. Recomenda-se apenas que a Administração confirme, antes da publicação definitiva ou da adjudicação, a coerência entre os quantitativos estimados, as memórias de cálculo, a frota efetivamente atendida e a forma de julgamento prevista no edital.

## II.3. Da caracterização do interesse público e da escolha da solução.

A necessidade administrativa está suficientemente identificada nos documentos analisados. A conservação dos veículos utilizados pelas secretarias municipais é condição instrumental para a continuidade de atividades administrativas, educacionais, de saúde, assistência social, obras, agricultura, meio ambiente e demais serviços públicos.

A contratação de serviços de recapagem, duplagem e vulcanização, em vez da substituição integral de todos os pneus por produtos novos, mostra-se solução potencialmente mais econômica e ambientalmente adequada, desde que a execução observe padrões de segurança, qualidade, durabilidade e compatibilidade com a aplicação de cada pneu.

O interesse público não decorre apenas do menor preço imediato, mas também da manutenção da disponibilidade da frota, da redução de paralisações, do aproveitamento de carcaças em condições técnicas e da racionalização dos recursos públicos. A própria Lei nº 14.133/2021 estabelece como objetivos do processo licitatório a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, a isonomia, a justa competição e a prevenção de sobrepreço, preços inexequíveis e superfaturamento.

Nesse contexto, a solução prevista nos autos mostra-se juridicamente defensável e alinhada ao interesse público, sem prejuízo do dever de fiscalização da qualidade dos serviços executados e da rejeição de materiais ou serviços que não atendam às especificações técnicas.

## II.4. Da pesquisa de preços e da estimativa da contratação.

A pesquisa de preços apresentada informa a utilização de referências do Portal Nacional de Contratações Públicas e de consultas diretas a fornecedores, com apuração da média aritmética simples dos valores válidos. A metodologia é compatível, em princípio, com a necessidade de formação de orçamento estimado baseado em referências de mercado, desde que os documentos de suporte estejam juntados aos autos, sejam identificáveis e permitam a conferência dos preços unitários, quantitativos, datas, condições comerciais e eventuais exclusões.

O valor estimado de R$ 1.546.141,53 deve ser compreendido como referência para o planejamento e para a avaliação da vantajosidade das propostas, não representando, por si só, obrigação de contratação integral. No sistema de registro de preços, a Administração deverá contratar somente os quantitativos efetivamente necessários, observadas as condições da ata e a disponibilidade orçamentária correspondente a cada contratação.

Recomenda-se que, antes da homologação, seja certificada nos autos a correspondência entre a planilha de preços, os itens do termo de referência e os itens do edital, bem como a existência das memórias de cálculo e dos documentos que deram suporte à média utilizada. Essa providência reforça a transparência, a rastreabilidade e a prevenção de sobrepreço.

## II.5. Da matriz de riscos e da gestão da execução contratual.

O Estudo Técnico Preliminar contém matriz de riscos com eventos relacionados, entre outros aspectos, à possibilidade de licitação deserta, atrasos na seleção, impugnações, riscos orçamentários, saúde financeira da contratada e eventual comprometimento da frota.

A análise de riscos é compatível com a exigência de que a fase preparatória considere os eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. A matriz também contribui para a definição das responsabilidades administrativas e contratuais e para a adoção de medidas preventivas, especialmente quanto à fiscalização, aos prazos de execução, à qualidade dos serviços e à continuidade das atividades essenciais.

A matriz, contudo, deve estar coerente com o edital e com a minuta da ata ou do contrato. Foi identificada divergência entre a indicação, no mapa de riscos, de risco relacionado à não apresentação de garantia contratual e a previsão editalícia de que não haverá exigência de garantia de execução.

A divergência não impede, por si só, o prosseguimento do procedimento, mas deve ser formalmente saneada. A Administração deverá esclarecer que a matriz registra um risco analisado — e não necessariamente uma obrigação de prestação de garantia — ou, se for o caso, ajustar o edital e os demais documentos para que todos adotem a mesma disciplina. A opção pela não exigência de garantia deve estar motivada em razão da natureza, do vulto, da complexidade e dos riscos efetivos do objeto, sem que a ausência de garantia dispense a fiscalização, a aplicação de sanções e a responsabilização da contratada.

## II.6. Da adequação do termo de referência e do edital.

A Lei nº 14.133/2021 considera o termo de referência documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter a definição do objeto, sua fundamentação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução, a gestão contratual, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor, a estimativa de valor e a adequação orçamentária.

O Termo de Referência examinado contempla, em linhas gerais, os elementos necessários à compreensão do objeto e à disciplina da execução, incluindo os serviços destinados a diferentes tipos de veículos e máquinas, as obrigações da contratada e da Administração, os locais de prestação, a fiscalização e os requisitos de habilitação.

O edital, por sua vez, identifica a modalidade, o objeto, o processo administrativo, o valor estimado, o regime legal e as regras de participação, julgamento, habilitação, execução e registro de preços. A utilização do pregão eletrônico mostra-se adequada à contratação de serviços comuns, desde que o edital preserve a objetividade das especificações e não estabeleça exigências que restrinjam indevidamente a competição.

Deve ser corrigida, entretanto, a denominação do arquivo do Anexo III, que faz referência a exames laboratoriais de análises clínicas, embora o conteúdo interno corresponda ao Termo de Referência de serviços de pneus. Trata-se de inconsistência formal relevante para a organização e a rastreabilidade dos autos. Recomenda-se a substituição do arquivo por versão corretamente nomeada, com certificação de que o conteúdo aprovado é o mesmo que integra o procedimento licitatório.

## II.7. Da dotação orçamentária e da futura contratação.

A documentação indica a distribuição das dotações entre diversas unidades gestoras e secretarias municipais. A contratação decorrente da ata de registro de preços deverá ser precedida, em cada caso, da verificação da disponibilidade orçamentária pertinente, da autorização competente e da demonstração da necessidade concreta.

A existência de estimativa global no edital não substitui a necessidade de empenho e de adequação orçamentária para cada contratação ou instrumento equivalente. Também deverá ser observado que a ata de registro de preços representa compromisso para futura contratação, não obrigando a Administração a contratar todos os quantitativos registrados.

## II. DAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS.

Embora a análise seja favorável ao prosseguimento do procedimento, recomenda-se que a autoridade competente determine, previamente à publicação definitiva, à adjudicação ou à homologação, conforme a fase em que o processo se encontre, as seguintes providências:

a) conferir a correspondência entre os itens, quantitativos, unidades, preços unitários e valor total constante do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, da pesquisa de preços, do Termo de Referência e do edital;

b) certificar a juntada das memórias de cálculo e dos documentos comprobatórios da pesquisa de preços;

c) verificar a regularidade da publicação do edital e dos atos subsequentes nos meios oficiais e no sistema eletrônico correspondente;

As providências acima possuem natureza predominantemente saneadora e organizacional. Não foi identificada, na documentação examinada, irregularidade insanável que impeça a continuidade do procedimento, desde que as inconsistências apontadas sejam corrigidas ou expressamente justificadas antes do prosseguimento para a fase subsequente.

## IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os documentos examinados e ressalvadas as providências indicadas neste parecer, **opino favoravelmente ao prosseguimento do Processo Administrativo nº 040/2026 e do Pregão Eletrônico nº 013/2026**, destinado ao registro de preços para futura contratação de serviços de recapagem, duplagem e vulcanização de pneus para atendimento da frota da Prefeitura Municipal de Cumaru do Norte/PA.

A conclusão favorável fundamenta-se, em síntese, nos seguintes aspectos: a necessidade pública está identificada; a solução escolhida possui pertinência técnica, econômica e ambiental; a modalidade pregão eletrônico é compatível, em princípio, com a caracterização dos serviços como comuns; o sistema de registro de preços é adequado à demanda futura e variável; há documentos de planejamento, estudo técnico preliminar, termo de referência, matriz de riscos, pesquisa de preços e edital; e o objeto encontra-se suficientemente delimitado para permitir a competição e a seleção da proposta mais vantajosa.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Cumaru do Norte - PA, 03 de setembro de 2026.

JOSE ANTONIO TEODORO ROSA JUNIOR:00403042216

Assinado de forma digital por JOSE ANTONIO TEODORO ROSA JUNIOR:00403042216
Dados: 2026.09.03 11:07:24 -03'00'

**Assessor Jurídico**
**OAB/PA nº 23.672-B**