

PARECER JURÍDICO Nº 161/2026

Processo Licitatório nº 161/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico nº ____/2026

Interessados: Secretarias Municipais de Saúde e de Esporte e Lazer

Objeto: Seguro de veículos integrantes da frota municipal

Critério: Menor preço por item

Valor estimado: R\$ 22.424,85

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. LEI Nº 15.040/2024. SEGURO AUTOMOTIVO. SERVIÇO COMUM. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO POR ITEM. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 161/2026. AUTORIZAÇÃO REGULAR. MINUTA DE EDITAL E CONTRATO. CONTRADIÇÃO NA DESCRIÇÃO DO OBJETO. OMISSÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA SUSEP. HABILITAÇÃO JURÍDICA. ART. 66 DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO CONTÍNUA POR CINCO ANOS. ART. 106. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAGEM ECONÔMICA PLURIANUAL. PESQUISA DE PREÇOS BASEADA

EM PRÊMIOS ANUAIS. REGIME DE VIGÊNCIA E EFICÁCIA. PNCP. ARTS. 54 E 94. LC Nº 123/2006. ITENS INFERIORES A R\$ 80.000,00. EXCEÇÃO DO ART. 49, II. FUNDAMENTAÇÃO INCORRETA NO EDITAL. HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. INAPLICABILIDADE DA JUSTIFICATIVA DE ENTREGA IMEDIATA. PRAZOS DE REGULAÇÃO E INDENIZAÇÃO. ARTS. 86 E 87 DA LEI Nº 15.040/2024. ENDOSSOS. REDE CREDENCIADA. SANÇÕES. REAJUSTE. VÍCIOS DE MODELO. NECESSIDADE DE SANEAMENTO PRÉVIO. PARECER FAVORÁVEL CONDICIONADO.

I — RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Processo Licitatório nº 161/2026, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguro para veículos da frota municipal, pertencentes às Secretarias Municipais de Saúde e de Esporte e Lazer.

A autoridade competente autorizou formalmente a abertura do procedimento em 24 de agosto de 2026, pelo critério do menor preço por item e valor total estimado de R\$ 22.424,85.

Foram apresentados ETPs, Termos de Referência, pesquisas de preços, documentos dos veículos, parecer contábil, atos de designação dos agentes públicos, autorização de abertura e, nesta oportunidade, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico e a respectiva minuta contratual.

É o relatório.

II — FUNDAMENTAÇÃO

A modalidade Pregão Eletrônico mostra-se adequada à contratação de serviço comum de seguro automotivo, sendo igualmente juridicamente possível a adoção do menor preço por item.

A autorização de abertura encontra-se formalizada.

Todavia, foram identificadas irregularidades que impedem a aprovação integral das minutas na redação atualmente apresentada.

Primeiramente, edital e contrato descrevem o objeto como proveniente exclusivamente da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, embora a autorização administrativa e o próprio quadro de itens demonstrem contratação destinada também à Secretaria Municipal de Saúde. A descrição deverá ser uniformizada.

Em segundo lugar, a minuta não exige que a licitante seja sociedade seguradora devidamente autorizada pela SUSEP.

O art. 2º da Lei nº 15.040/2024 restringe a celebração do contrato securitário às entidades legalmente autorizadas, e o art. 66 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de comprovação da autorização necessária ao exercício da atividade.

Impõe-se, portanto, a inclusão de requisito específico de habilitação.

Quanto ao prazo contratual, a Lei nº 14.133/2021 permite vigência inicial de até cinco anos para serviços contínuos, porém exige atestado concreto da maior vantagem econômica decorrente da solução plurianual.

A justificativa constante das minutas possui caráter genérico, enquanto a pesquisa econômica foi construída essencialmente a partir de prêmios anuais. Deve a área competente demonstrar a vantagem específica do prazo quinquenal ou adotar vigência inicial de doze meses, com eventual prorrogação.

Deve ser corrigida, igualmente, a disciplina da eficácia contratual. A divulgação no PNCP constitui condição indispensável para a eficácia do contrato, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, não podendo a Administração exigir

cobertura securitária em momento anterior à produção regular dos efeitos do ajuste.

A cláusula de publicidade deverá prever expressamente PNCP.

A justificativa para afastar exclusividade de ME/EPP também deverá ser retificada. Os itens possuem valores inferiores a R\$ 80.000,00 e, portanto, submetem-se em princípio ao art. 48, I, da LC nº 123/2006.

Poderá ser utilizada a exceção do art. 49, II, caso demonstrada inexistência de três fornecedores competitivos ME/EPP sediados local ou regionalmente e capazes de atender às condições do certame. A transcrição atualmente contida no edital não corresponde ao texto vigente da lei.

A habilitação econômico-financeira também demanda revisão, uma vez que a dispensa de balanço foi fundamentada em suposta “entrega imediata”, incompatível com contrato de seguro continuado por cinco anos.

No que concerne à legislação securitária, deverão ser adequados os prazos de regulação e liquidação dos sinistros aos arts. 86 e 87 da Lei nº 15.040/2024, afastando-se a regra genérica de sessenta dias para roubo, furto e incêndio.

A autorização de inclusão de novos veículos por simples endosso deverá ser restringida aos limites juridicamente admissíveis, submetendo alterações quantitativas ou econômicas às formalidades dos arts. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

A vedação à subcontratação deve ser ajustada para não impedir utilização normal de rede credenciada de oficinas, guinchos, chaveiros e demais prestadores auxiliares, sem prejuízo da responsabilidade integral da seguradora.

Também deverão ser revistas as disposições relativas à multa diária de 2%, ao cadastro de reserva, à ata de registro de preços, à garantia de proposta não prevista no certame, às cláusulas manifestamente inaplicáveis a seguradoras e à data-base ainda não preenchida para reajuste.

III – DA COMPATIBILIDADE E COERÊNCIA ENTRE O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, OS TERMOS DE REFERÊNCIA, O EDITAL E A MINUTA CONTRATUAL

A fase preparatória da contratação deve observar uma sequência lógica e coerente entre os documentos que a integram, de forma que o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Termo de Referência – TR, o instrumento convocatório e a minuta contratual apresentem compatibilidade quanto ao objeto, condições de execução, obrigações das partes, prazo, critérios de habilitação e demais elementos essenciais da contratação.

Embora cada documento desempenhe função própria no procedimento, não é juridicamente recomendável que estabeleçam condições incompatíveis entre si, sobretudo porque o edital vincula a Administração e os licitantes e o contrato deverá refletir fielmente as condições previamente estabelecidas no procedimento licitatório.

No caso concreto, o confronto entre os documentos que instruem o Processo Licitatório nº 161/2026 revelou algumas divergências que devem ser previamente saneadas.

III.1 – Da descrição do objeto e das unidades demandantes

Os documentos da fase preparatória demonstram que a contratação abrange veículos pertencentes a duas unidades administrativas distintas, quais sejam, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer.

O Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde identifica expressamente aquela unidade como demandante e esclarece que a contratação objetiva assegurar cobertura securitária para veículo pertencente à sua frota.

Entretanto, tanto a minuta do edital quanto a minuta contratual descrevem genericamente o objeto como contratação decorrente de solicitação exclusiva da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, embora o próprio quadro de itens contemple o veículo Nissan Versa pertencente à Secretaria Municipal de Saúde.

A divergência deve ser corrigida, de forma que a descrição do objeto reproduza integralmente o conteúdo efetivo da contratação.

Recomenda-se a adoção, em todos os documentos, de redação uniforme, nos seguintes termos:

“Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguro para veículos integrantes da frota municipal, pertencentes às Secretarias Municipais de Saúde e de Esporte e Lazer, com assistência 24 horas e cobertura em todo o território nacional, conforme especificações constantes do Termo de Referência.”

III.2 – Do termo inicial da vigência contratual

Também se observa divergência quanto ao termo inicial da vigência.

O Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde prevê vigência de cinco anos contados da assinatura do contrato.

Diversamente, o Termo de Referência da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer prevê prazo de cinco anos contado da publicação do contrato no Diário Oficial dos Municípios do Paraná.

A minuta contratual reproduz a segunda sistemática, estabelecendo que a vigência será contada da publicação no Diário Oficial.

Além da inconsistência documental, a disciplina deverá ser compatibilizada com o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a divulgação do contrato no

Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP constitui condição indispensável à sua eficácia.

Consequentemente, recomenda-se estabelecer um único marco temporal para todos os documentos, distinguindo-se, quando necessário, assinatura, publicação, eficácia e início efetivo da cobertura securitária.

III.3 – Da autorização para funcionamento perante a SUSEP

O Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde estabelece expressamente que a futura contratada deverá ser sociedade seguradora devidamente autorizada pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

O Termo de Referência da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer também reconhece que se trata de atividade regulamentada e fiscalizada pela SUSEP.

Contudo, tal requisito não foi transposto para a disciplina de habilitação contida na minuta do edital.

A situação evidencia ruptura entre o planejamento da contratação e o instrumento convocatório, pois condição considerada essencial no Termo de Referência não pode deixar de ser exigida do futuro contratado.

Considerando o art. 66 da Lei nº 14.133/2021 e a legislação específica do setor securitário, deve ser inserida no edital, na habilitação, a exigência de comprovação de que a licitante se encontra regularmente autorizada pela SUSEP para operar no ramo objeto da licitação.

III.4 – Da disciplina da subcontratação e da utilização de terceiros

Os Termos de Referência não adotam disciplina integralmente uniforme quanto à subcontratação.

O TR da Secretaria Municipal de Saúde estabelece que a subcontratação é vedada, salvo nas hipóteses legalmente admitidas e previamente autorizadas pela Administração.

O TR da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, por sua vez, emprega redação mais restritiva, proibindo a subcontratação do objeto.

A minuta contratual acompanha a redação mais rígida e veda a subcontratação total ou parcial.

Considerando, todavia, que seguradoras ordinariamente executam atividades materiais por meio de redes credenciadas de guinchos, oficinas, chaveiros e outros prestadores, recomenda-se que a redação diferencie a cessão ou transferência da posição contratual, que pode ser vedada, da utilização de prestadores auxiliares integrantes da rede credenciada da seguradora.

Por isso, recomendo que seja uniformizada a disciplina entre TR, edital e contrato.

III.5 – Das disposições incompatíveis com o objeto constantes do Termo de Referência da Saúde

O Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde contém disposição segundo a qual o pagamento observaria:

“atendimentos efetivamente realizados pelos profissionais escolhidos pelas usuárias participantes do projeto”.

A redação não possui qualquer correspondência com a contratação de seguro automotivo e aparentemente decorre do reaproveitamento de documento referente a objeto distinto.

O edital e a minuta contratual, por outro lado, disciplinam o pagamento em função da contratação securitária e da apresentação da respectiva documentação fiscal.

A permanência da disposição no Termo de Referência gera conflito entre documentos integrantes do mesmo procedimento, além de potencial dúvida interpretativa durante a execução.

Dessa forma, recomendo a exclusão integral do trecho incompatível e a revisão do capítulo de pagamento do TR.

III.6 – Da incorreta identificação do Estudo Técnico Preliminar

No que se referente à garantia contratual, o Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde fundamenta a ausência de garantia nas razões constantes do “Estudo Técnico Preliminar nº 21/2026”.

Contudo, o ETP correspondente à demanda da Secretaria Municipal de Saúde é identificado nos autos como ETP nº 032/2026.

A inconsistência aparenta constituir erro material de referência documental, mas deve ser corrigida para garantir a rastreabilidade da motivação administrativa.

III.7 – Dos resíduos de outros modelos no ETP da Secretaria de Esporte e Lazer

O ETP da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer apresenta trechos que não correspondem ao objeto analisado.

Em determinado ponto, o documento utiliza o título:

“QUADRO COMPARATIVO – Aquisição de Materiais de Manutenção de Bens Imóveis”, embora o estudo seja relativo à contratação de seguro automotivo.

Em outro trecho, ao examinar impactos ambientais, passa a tratar de seguro da frota da Secretaria de Saúde e da continuidade do transporte em saúde pública.

Embora tais referências não alterem, isoladamente, a essência da solução escolhida, evidenciam reaproveitamento de modelos e comprometem a

coerência formal do planejamento, motivo pela qual recomendo a revisão integral do ETP da Secretaria de Esporte e Lazer, com eliminação das referências estranhas à contratação.

III.8 – Da incompatibilidade entre a natureza contínua do serviço e a justificativa para dispensa do balanço patrimonial

Os ETPs e Termos de Referência caracterizam expressamente o seguro como prestação de natureza contínua, estruturando a contratação para período de cinco anos. O ETP da Saúde, por exemplo, justifica expressamente a contratação plurianual com fundamento na continuidade do serviço.

Não obstante, a minuta do edital dispensa a apresentação de balanço patrimonial sob a justificativa de que se trataria de “entrega imediata dos itens”.

Há evidente incompatibilidade lógica entre as duas premissas.

Se a contratação é qualificada como serviço continuado, com duração quinquenal, não pode ser tratada simultaneamente como hipótese de entrega imediata para fundamentar exigências — ou sua dispensa — na fase de habilitação.

A questão deverá ser revista independentemente da conclusão administrativa acerca da necessidade ou não de apresentação das demonstrações contábeis.

Desta forma, recomendo que se reformule a motivação da habilitação econômico-financeira, utilizando fundamento compatível com as características reais da contratação.

III.9 – Da identificação da gestora contratual

Os dois Termos de Referência identificam Luciana Scudeler Barradas, matrícula funcional 505399, como gestora da contratação.

Entretanto, o edital e a minuta contratual registram para a mesma servidora a matrícula 505385.

Há, ainda, divergência entre os próprios TRs acerca da função ocupada, sendo indicada ora como “Chefe de Divisão de Contratos Administrativos”, ora como “Chefe da Divisão de Processos Licitatórios”.

Logo, recomendo conferir a situação funcional da servidora e uniformizar nome, matrícula e cargo em todas as peças.

III.10 – Das referências indevidas ao Sistema de Registro de Preços

Embora o procedimento não tenha sido estruturado pelo Sistema de Registro de Preços, subsistem referências típicas daquele regime em diversos documentos.

O próprio ETP da Saúde utiliza o título “Duração do Contrato/Ata de Registro de Preços”.

No edital também se menciona convocação de licitantes remanescentes do “cadastro de reserva”, terminologia própria do SRP.

Há, ainda, referência à recusa em assinar “contrato ou ata de registro de preço”, inclusive associada à perda de garantia de proposta.

Tais passagens devem ser eliminadas, pois não correspondem ao modelo de contratação adotado.

Recomendo que se proceda a substituição as menções por expressões compatíveis com pregão destinado à celebração de contrato administrativo ordinário.

III.11 – Do detalhamento das coberturas securitárias

O Termo de Referência da Saúde apresenta descrição mais pormenorizada da cobertura de vidros, abrangendo para-brisa, vidro traseiro, vidros laterais, retrovisores, lanternas e faróis.

O quadro constante da minuta contratual utiliza formulação resumida — “Proteção para Vidros e Faróis completa”.

Embora não se trate necessariamente de incompatibilidade material, a redução da descrição pode gerar dúvida sobre quais componentes efetivamente integram a cobertura contratada.

A minuta contratual não deve restringir ou tornar ambígua uma obrigação definida com maior precisão pelo Termo de Referência.

Recomendo que se reproduza no edital e no contrato o mesmo detalhamento utilizado no TR.

III.12 – Conclusão da análise de compatibilidade documental

Do confronto entre os documentos, verifica-se que a contratação possui núcleo material coerente quanto à finalidade — contratação de seguro para os dois veículos municipais —, ao julgamento por item, às coberturas essenciais e à intenção de prestação continuada.

Contudo, foram identificadas inconsistências que ultrapassam meras questões estilísticas, especialmente em relação:

- a) à identificação das Secretarias abrangidas pelo objeto;
- b) ao termo inicial da vigência;
- c) à ausência, no edital, do requisito de autorização perante a SUSEP previsto no planejamento;
- d) à disciplina divergente da subcontratação;

e) à habilitação econômico-financeira fundamentada em premissa incompatível com a natureza continuada do serviço;

f) à identificação do gestor contratual; e

g) à permanência de cláusulas e referências oriundas de outros modelos administrativos.

Tais divergências devem ser saneadas antes da publicação do instrumento convocatório, em observância aos princípios do planejamento, da segurança jurídica, da vinculação ao edital, da eficiência e da adequada motivação administrativa.

Considerando que foram elaborados dois Termos de Referência independentes para uma única licitação, recomenda-se, como medida de maior segurança e racionalidade administrativa, a elaboração de Termo de Referência consolidado, contendo regras gerais únicas aplicáveis a ambos os itens e apenas a individualização das características de cada veículo e de cada unidade demandante.

IV — CONCLUSÃO

Diante do exposto, OPINO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO E PELA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, COM JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO POR ITEM, PORÉM CONDICIONADAS AO PRÉVIO SANEAMENTO DAS MINUTAS E DEMAIS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS.

NÃO SE RECOMENDA A PUBLICAÇÃO DO EDITAL NA REDAÇÃO ATUAL.

Constituem condições para o prosseguimento:

1. corrigir o objeto para contemplar expressamente Saúde e Esporte e Lazer;
2. inserir exigência de autorização da licitante perante a SUSEP;

3. incorporar expressamente a Lei nº 15.040/2024;
4. justificar concretamente a maior vantagem econômica da vigência de cinco anos ou alterar o prazo inicial;
5. compatibilizar a pesquisa de preços com a estrutura contratual plurianual;
6. harmonizar assinatura, vigência, início da cobertura e eficácia contratual;
7. inserir publicação obrigatória no PNCP;
8. corrigir a fundamentação da não exclusividade de ME/EPP;
9. reformular a habilitação econômico-financeira;
10. adequar os prazos de regulação e indenização à Lei nº 15.040/2024;
11. ajustar a disciplina dos endossos;
12. permitir utilização de rede credenciada sem cessão da responsabilidade securitária;
13. rever a multa diária de 2%;
14. explicitar o pagamento anual dos prêmios e o tratamento orçamentário de cada exercício;
15. preencher a data-base do orçamento para reajuste;
16. eliminar referências a cadastro de reserva e ARP inaplicáveis;
17. excluir a perda de garantia de proposta caso esta não seja formalmente exigida;
18. revisar cláusulas de habilitação incompatíveis com a atividade securitária;
19. designar formalmente pregoeiro e assegurar segregação de funções;
20. promover revisão final de coerência entre ETP, TR, edital e contrato nos termos acima referidos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Nestes Termos

Pede deferimento.

Goioerê, datado e assinado digitalmente.

CASSIANO RICARDO BOCALÃO

OAB/PR 35.717