



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

PARECER Nº 0278/2026

São Leopoldo, 14 de maio de 2026

DE: Procuradoria-Geral do Município – PGM

PARA: Secretaria Municipal de Compras e Licitações - SECOL

ASSUNTO: Pregão eletrônico nº 12/2026. Contratação de serviço de locação de 10 veículos. Vista prévia. Viabilidade.

I- DA SÍNTESE DO PEDIDO

Trata-se de pedido de análise prévia ao Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2026, com fulcro nas Leis nº 14.133/21 e Decreto Municipal nº 10.470/23, encaminhado a esta Procuradoria-Geral por meio do Memorando nº 614/2026 - SECOL. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação de 10 (dez) veículos automotores, tipo passeio, classificados como hatch compacto, dotados de motorização 3 (três) cilindros e tecnologia bicombustível (flex), sem fornecimento de motorista, incluindo serviços de manutenção preventiva e corretiva, destinados às demandas institucionais de deslocamento da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES, da Secretaria de Mobilidade e Obras - SE-MOB e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico - SEDETEC.

É o breve relatório.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria-Geral do Município – PGM, nos termos do art. 6º, I da Lei Municipal nº 10.432/2025, prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou contábil-financeira.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Ademais disso, entende-se que as manifestações da PGM são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

Desta forma, cumpre referir que o presente Parecer não adentrará no mérito da conveniência e oportunidade, bem como da necessidade desta contratação, haja vista que tal análise compete ao órgão solicitante, visto sua competência legal. Assim, este Parecer analisará, apenas, a legalidade e regularidade do pedido, com base nos elementos constantes dos autos do presente Processo Administrativo em análise.

III - FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, insta salientar que o procedimento administrativo deve observar os princípios que regem a Administração Pública, os quais constam expressamente no caput do art. 37 da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Ainda, a Administração Pública deve observar o quanto disposto no inciso XXI do mesmo art. 37 da CF/88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Faz-se necessária, ainda, a observância de outras diretrizes, que o administrador público deve considerar nas compras/contratações. Trata-se da relação custo versus benefício, ou seja, o gestor deverá avaliar qual a melhor alternativa atenderá o interesse público desejado, visando escolher a proposta mais vantajosa.

No caso em análise, sobreveio a esta Procuradoria pedido de vista prévia do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2026, com fulcro na Lei nº 14.133/21, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação de 10 (dez) veículos



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

automotores, tipo passeio, classificados como hatch compacto, dotados de motorização 3 (três) cilindros e tecnologia bicombustível (flex), sem fornecimento de motorista, incluindo serviços de manutenção preventiva e corretiva, destinados às demandas institucionais de deslocamento da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES, da Secretaria de Mobilidade e Obras - SE-MOB e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico – SEDETEC.

O presente processo administrativo foi encaminhado com fulcro nas Leis nº 14.133/21. Conforme prevê o art. 6º da lei 14.133/2021, o Pregão poderá ser utilizado:

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;

Outrossim, art. 29. estabelece o rito procedimental aplicável ao pregão:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Em relação a fase preparatória do processo licitatório, tem-se a exigência de alguns requisitos essenciais, quais sejam:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

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.

No ponto, instruem o processo administrativo os seguintes documentos: Pedidos de Compra – RM 2026/1093, RM 2026/1526, RM 2026/1532 (fls. 139-141), DFD – SEDES (fls. 62-69), DFD – SEDETEC (fls. 162-163), DFD – SEMOB (fls. 164-168), ETP (fls. 169-182), Termo de Referência (fls. 98-125), pesquisa de mercado (fls. 126-138), autorização 102/2026 (fl. 161), minuta do edital (fls. 142-148) e minuta de contrato (fls. 148(verso)-153).

Registra-se que após solicitação de saneamento da instrução processual, foram

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO**

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIOE-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

juntados aos autos os respectivos Documentos de Formalização de Demanda – DFDs da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (SEDETEC) e da Secretaria de Mobilidade e Obras (SEMOB), os quais se encontravam pendentes. Da mesma forma, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar passou a contemplar a necessidade da demanda das referidas Secretarias interessadas. Ainda, foram acostados aos autos os pedidos de compra atualizados das três Secretarias demandantes, em consonância com a ampliação quantitativa pretendida para a contratação.

Verifica-se a existência de aparente erro material no Estudo Técnico Preliminar, uma vez que, na página 4 do documento, consta a indicação de que a demanda da SEDETEC corresponderia a 03 (três) veículos. Todavia, o Documento de Formalização de Demanda – DFD, os pedidos de compra e as demais memórias de cálculo juntadas aos autos indicam que a demanda efetiva refere-se à locação de 04 (quatro) veículos. Assim, mostra-se recomendável a correção do referido apontamento no ETP, a fim de assegurar a compatibilidade das informações constantes na instrução processual.

Quanto à composição da pesquisa de preços, verifica-se que o valor estimado da contratação foi instruído com três referências distintas, sendo duas oriundas de contratações públicas similares e uma decorrente de orçamento obtido junto a fornecedor privado. Sob o prisma estritamente legal, a metodologia adotada mostra-se compatível com o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o qual admite a utilização combinada de diferentes parâmetros para demonstração da compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado, incluindo contratações similares realizadas pela Administração Pública, dados constantes de bases oficiais e pesquisa direta com fornecedores.

Todavia, embora a pesquisa de preços constante nos autos se mostre, apta a amparar a estimativa da contratação, cumpre registrar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 orientam que a formação do preço estimado observe, sempre que possível, a sistemática da denominada “cesta de preços”, mediante utilização de um conjunto mais amplo e diversificado de referências, com prioridade para valores extraídos de sistemas oficiais e de contratações públicas similares. Nesse sentido, o TCU já assentou que *“as pesquisas para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em ‘cesta de preços’, dando-se preferência para preços obtidos em sistemas oficiais de governo e contratados no âmbito da Administração Pública”* (TCU - RP: 14182023, Rel. Min. Jorge Oliveira, j. 12/07/2023).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

Ainda, importa destacar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 7.353/2025, consignou entendimento no sentido de que pesquisas de preços insuficientemente fundamentadas podem comprometer a vantajosidade da contratação e caracterizar falha grave na condução do certame, especialmente quando existentes outras fontes públicas aptas à aferição dos valores de mercado. Dessa forma, sem prejuízo da regularidade da pesquisa realizada no caso concreto, orienta-se que a Administração busque, sempre que possível, ampliar a composição da cesta de preços mediante consulta a bases públicas, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o Painel de Preços, contratações similares de outros entes públicos e pesquisa direta junto a fornecedores do ramo, especialmente nos casos de objetos comuns e amplamente ofertados no mercado.

Ressalta-se, ainda, que a definição do valor estimado da contratação e a análise crítica quanto à suficiência e adequação técnica da pesquisa de mercado constituem matéria afeta à área demandante, cabendo a esta Procuradoria a análise sob o prisma da regularidade jurídica da instrução processual.

No que se refere ao objeto da contratação, verifica-se que consta no Estudo Técnico Preliminar justificativa acerca da vantajosidade da locação dos veículos em relação à eventual aquisição dos bens. Nesse contexto, cabe salientar que o Tribunal de Contas da União vem consolidando entendimento no sentido da necessidade de fundamentação técnica cada vez mais robusta quanto ao custo-benefício da solução administrativa adotada. Nesse sentido, o Acórdão nº 2450/2025 – Plenário reforçou a necessidade de que as contratações envolvendo locação de veículos sejam instruídas com estudos técnicos aptos a demonstrar, de forma concreta, a vantagem econômica e operacional da locação em comparação à aquisição.

Referido entendimento encontra amparo no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o processo licitatório deverá assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, bem como no art. 44 da mesma legislação, que dispõe que, “quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa”. Nessa linha, o TCU vem destacando a importância de avaliações relacionadas ao custo do ciclo de vida do objeto, abrangendo aspectos como manutenção, consumo de combustível, depreciação da frota, seguros, substituição dos veículos e análise de eventuais alternativas tecnológicas disponíveis no mercado, inclusive modelos híbridos ou elétricos, quando compatíveis com a realidade da contratação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

Assim, cabe orientar que as Secretarias demandantes sempre busquem demonstrar, de forma robusta e fundamentada, os estudos comparativos relacionados à locação de bens em comparação com sua eventual aquisição, especialmente em contratações de utilização contínua e de relevante impacto financeiro.

Diante da análise dos documentos e da legislação aplicável, constata-se a legalidade do objeto do Edital de Pregão Eletrônico, que se mostra alinhado aos princípios constitucionais da Administração Pública, conforme os preceitos e procedimentos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Ressalvado o aparente erro material identificado no Estudo Técnico Preliminar, página 4, quanto à quantidade de veículos atribuída à demanda da SEDETEC, não se identificam vícios jurídicos ou materiais que impeçam o prosseguimento do certame, podendo o processo licitatório seguir regularmente para fins de publicação e divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de acordo com o art. 54 da Lei nº 14.133/2021¹.

Cumprido registrar que essa manifestação tem natureza jurídica meramente opinativa, com base em análise técnico-jurídica do contrato em apreço, cabendo a decisão à autoridade competente, a qual, como já dito, não está vinculada a conclusão deste parecer.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município, considerada a ressalva apontada na fundamentação sobre o erro material no ETP, **NÃO VISLUMBRA ÓBICE** ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 12/2026, com fulcro nas Leis nº 14.133/21 e Decreto Municipal nº 10.470/23.

¹ Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º (VETADO).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Promulgação partes vetadas)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Estado do Rio Grande do Sul

PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br

Telefone: 51. 2200 -0250

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Seguem os autos para eventual correção e posterior deliberação do Senhor Secretário Municipal de São Leopoldo.

É o parecer.

LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA

Procurador do Município

OAB/RS 89.147

Juliana Palm S. Sanches
Procuradora do Município
OAB/RS 106.448

Acolha o parecer

Fernanda Vaz Luft
Procuradora Geral do Município
OAB/RS 50.734