



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 16.249/2025

REQUERENTE: SMVSU

ASSUNTO: Pagamento Franquias

I. RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo encaminhado a esta Procuradoria-Geral pela Secretaria Municipal de Viação e Serviços Urbanos (SMVSU), solicitando análise jurídica acerca da regularidade e do enquadramento legal da modalidade de licitação, ou sua contratação direta, visando ao pagamento de franquias de seguro referentes a sinistros envolvendo veículos oficiais da frota municipal. A demanda, deflagrada em dezembro de 2025, instrui-se com a documentação necessária para a análise da despesa pública, incluindo solicitações internas, cotações, apólices de seguro vigentes e documentos de regularidade fiscal das empresas prestadoras dos serviços de reparo.

Compulsando os autos, verifica-se que a solicitação inicial, datada de 05 de dezembro de 2025, descreve a ocorrência de dois sinistros distintos envolvendo veículos da Secretaria de Viação e Serviços Urbanos. O primeiro evento refere-se ao veículo Fiat Doblò, de prefixo 228 e placas IVY6288, cujo seguro foi acionado em 30 de setembro de 2025, resultando na autorização para realização dos serviços de reparo junto à empresa Luana Flores Zimmer LTDA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o n.º 30.538.257/0001-62. O valor da franquia estipulado para este veículo perfaz o montante de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). O segundo evento reportado envolve o veículo Volkswagen Amarok, de prefixo 253 e placas IYP2188, cujo sinistro ocorreu em 26 de novembro de 2025, ocasionando danos ao para-brisa, tendo sido autorizado o serviço na empresa Comercial Classe A Auto Vidros LTDA, inscrita no CNPJ sob o n.º 44.842.309/0001-02, com valor de franquia de R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais).

Consta dos autos a informação expressa de que ambos os veículos se encontram acobertados pela Apólice de Seguro n.º 01.31.0155458, vinculada ao Contrato de Prestação de Serviços n.º 323092023, firmado entre o Município de Montenegro e a empresa Gente Seguradora S/A. A documentação acostada inclui cópia da referida apólice, bem como do contrato original celebrado em 2023, que prevê a cobertura securitária para a frota municipal. Observa-se que a apólice apresentada possui vigência das 24 horas do dia 10/10/2025 às 24 horas do dia 10/10/2026, sendo que os sinistros foram reportados e processados administrativamente com o aval da seguradora, conforme narrativa da área técnica.

A instrução processual contempla, ainda, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), elaborados pela Secretaria requisitante. O Termo de Referência, datado de 04 de dezembro de 2025, sugere que a contratação para o pagamento das franquias se dê por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74,

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

caput, da Lei n.º 14.133/2021, argumentando que o pagamento da franquia está intrinsecamente vinculado à existência de um contrato de seguro previamente ajustado, o que inviabilizaria a competição. Foram anexadas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das empresas prestadoras dos serviços de reparo (Luana Flores Zimmer LTDA e Comercial Classe A Auto Vidros LTDA), bem como as autorizações de empenho prévio e a anuência da autoridade competente para o prosseguimento do feito, considerando o encerramento do exercício financeiro de 2025.

O processo foi remetido ao Departamento de Compras, que solicitou a regularização de documentos, o que foi atendido pela Secretaria de origem. Ato contínuo, os autos foram encaminhados a este órgão jurídico para emissão de parecer conclusivo sobre a modalidade de licitação adequada ao caso concreto, em estrita observância aos ditames da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressaltando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

III. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação.

Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

2 STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

IV. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise que ora se empreende restringe-se aos aspectos legais do procedimento administrativo, notadamente quanto ao enquadramento da hipótese de contratação direta sob a égide da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Cumpre destacar, preliminarmente, que a atuação desta Procuradoria se baliza pelo controle prévio de legalidade das contratações públicas, conforme preconiza o artigo 53 da referida legislação, não adentrando nos aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco na veracidade das informações técnicas prestadas pelos órgãos competentes, as quais gozam de presunção de legitimidade.

O cerne da questão submetida a este crivo jurídico reside na definição da modalidade licitatória ou sua inviabilidade, para o pagamento de franquias de seguro automotivo, decorrentes de sinistros em veículos oficiais, cujos reparos foram autorizados pela seguradora contratada pelo Município. A franquia, no contrato de seguro, consubstancia-se na participação obrigatória do segurado nos prejuízos decorrentes de sinistros de perda parcial. Trata-se de um valor pré-fixado na apólice que representa a cota-parte do risco assumida pelo contratante, sendo condição *sine qua non* para que a seguradora arque com o restante do valor do reparo.

No caso em tela, o Município de Montenegro possui contrato vigente com a Gente Seguradora S/A (Contrato n.º 323092023), decorrente de prévio procedimento licitatório (Pregão Eletrônico n.º 13/2023). A obrigação de pagar a franquia não constitui uma nova contratação de serviços autônoma e desvinculada, mas sim uma obrigação acessória e consequente do contrato principal de seguro. Quando ocorre um sinistro, a seguradora indica ou autoriza oficinas credenciadas ou referenciadas para a execução dos reparos, visando garantir a qualidade do serviço e a manutenção das coberturas securitárias. A escolha da oficina, portanto, não decorre de uma livre seleção de mercado por parte da Administração Pública, mas sim dos trâmites operacionais estipulados na apólice de seguro licitada.

Diante desse cenário fático-jurídico, a realização de um novo certame licitatório para escolher quem receberá o valor da franquia mostra-se não apenas ineficiente, mas juridicamente inviável e logicamente impossível. Isso ocorre porque a "competição" pressupõe que diversos agentes econômicos possam ofertar o mesmo serviço em condições de igualdade. Contudo, no pagamento de franquia, o destinatário do pagamento (a oficina reparadora) é determinado pela relação jurídica securitária principal. Se a Administração abrisse uma licitação para pagar a franquia e vencesse uma oficina "C", diversa daquelas "A" ou "B" autorizadas pela Seguradora para realizar o conserto, haveria um rompimento da lógica contratual do seguro, podendo ensejar a perda da cobertura ou a recusa da Seguradora em pagar o valor principal do dano.

A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 74, estabelece que é inexigível a licitação quando inviável a competição. Embora os incisos do referido artigo apresentem um rol exemplificativo de situações (fornecedor exclusivo, artista consagrado, serviços técnicos

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

especializados), o *caput* do dispositivo contém a norma geral de vedação à licitação quando não houver possibilidade de confronto entre propostas. A doutrina e a prática administrativa reconhecem que obrigações acessórias, como o pagamento de franquias, revisões obrigatórias de garantia de fábrica e peças exclusivas para manutenção de garantia, enquadram-se na hipótese de inviabilidade de competição. Não há como estabelecer critérios de julgamento objetivos para escolher uma oficina diferente daquela que a seguradora autorizou, pois o objeto da despesa (pagamento da franquia) está indissociavelmente ligado à execução do reparo coberto pelo seguro.

Portanto, a sugestão apresentada no Termo de Referência pela Secretaria de Viação e Serviços Urbanos, indicando a inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 74, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021, revela-se juridicamente acertada e precisa. O pagamento da franquia às empresas Luana Flores Zimmer LTDA e Comercial Classe A Auto Vidros LTDA não decorre de uma escolha discricionária do gestor público, tampouco de uma preferência pessoal, mas sim da execução regular do contrato de seguro que já foi objeto de licitação pretérita. A inviabilidade de competição é manifesta, pois somente a empresa que efetivamente realizará o conserto sob a supervisão e autorização da seguradora possui legitimidade para receber o valor da franquia estipulado na apólice.

Ademais, é imperioso ressaltar que, embora o valor total da despesa (R\$ 3.150,00) seja inferior ao limite estabelecido para a dispensa de licitação em razão do valor (artigo 75, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021), a fundamentação pela inexigibilidade é tecnicamente superior e mais adequada à natureza da despesa. A dispensa de licitação pressupõe que a competição é possível, mas a lei autoriza a contratação direta por critérios de eficiência econômica ou outros interesses públicos. No caso da franquia de seguro, a competição não é sequer possível, pois o prestador do serviço é vinculado ao contrato de seguro. Assim, a natureza jurídica da contratação direta é, indubitavelmente, a inexigibilidade.

Quanto à instrução processual, verifica-se que o Termo de Referência elaborado atende aos requisitos do artigo 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, contendo a definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução, critérios de pagamento e adequação orçamentária. As empresas beneficiárias dos pagamentos apresentaram a documentação de regularidade fiscal e trabalhista pertinente, conforme exigido pelo artigo 68 da Lei n.º 14.133/2021, garantindo que o Poder Público não efetue pagamentos a empresas em débito com a seguridade social ou com o fisco. A apólice anexada (n.º 01.31.0155458) confirma os valores das franquias indicados (R\$ 2.500,00 e R\$ 650,00, respectivamente, ou valores compatíveis com as categorias de veículos e coberturas contratadas, devendo o gestor conferir a exatidão no momento da liquidação).

Outrossim, observa-se que o processo tramitou pelos setores competentes, havendo autorização do Secretário da Fazenda e do Chefe do Poder Executivo para o prosseguimento da despesa, o que supre as exigências de ordenação de despesa e disponibilidade orçamentária, especialmente considerando o contexto de encerramento de exercício financeiro mencionado nos despachos internos. A existência de recursos orçamentários na dotação própria (3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Jurídica) foi atestada pela Contabilidade, cumprindo os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se a importância de que a fiscalização do contrato verifique a efetiva realização dos serviços de reparo nos veículos citados antes do pagamento final, assegurando a liquidação correta da despesa nos termos dos artigos 140 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021. A documentação fiscal a ser apresentada pelas empresas Luana Flores Zimmer LTDA e Comercial Classe A Auto Vidros LTDA deve discriminar claramente que o valor refere-se ao pagamento da franquia do seguro, vinculando-se aos sinistros autorizados pela Gente Seguradora S/A.

Conclui-se, portanto, que a via eleita pela Administração para o pagamento das franquias encontra amparo na legislação vigente, não havendo óbices jurídicos ao prosseguimento do feito mediante contratação direta por inexigibilidade. A vinculação ao contrato de seguro principal torna o pagamento da franquia uma obrigação acessória onde a competição é inviável, afastando o dever de licitar não por opção legislativa de dispensa, mas pela própria natureza fática da impossibilidade de confronto de propostas.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 16.249/2025.

V. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a análise detida dos autos do Processo Administrativo n.º 16.249/2025 e a fundamentação jurídica supramencionada, este Procurador opina:

Pela **REGULARIDADE** do procedimento adotado, confirmando-se que a modalidade de licitação aplicável ao caso concreto é a **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no **artigo 74, caput, da Lei Federal n.º 14.133/2021**, tendo em vista a inviabilidade de competição para a contratação de serviços de reparo automotivo via franquia de seguro, uma vez que tais serviços são vinculados e dependentes do contrato de seguro principal (Contrato n.º 323092023) e da apólice vigente;

Pela possibilidade de prosseguimento dos trâmites para o pagamento das franquias às empresas **Luana Flores Zimmer LTDA** e **Comercial Classe A Auto Vidros LTDA**, nos valores respectivos de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) e R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais), condicionada à manutenção das condições de regularidade fiscal e trabalhista das beneficiárias até o momento do efetivo pagamento e à regular liquidação da despesa após a conferência da execução dos serviços.

É o parecer.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Montenegro/RS, 24 de dezembro 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697