

PARECER JURÍDICO Nº 45-2026

Processo administrativo eletrônico nº 20260471210

Interessado: Central de Compras Públicas da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD.

Assunto: Análise da fase preparatória da licitação com finalidade de registro de preço para eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motorista e sem combustível, de forma continuada, para atender a demanda operacional e administrativa das diversas secretarias e órgãos (administração direta e indireta) que compõem a Prefeitura Municipal do Natal/RN.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS (SEM MOTORISTA E SEM COMBUSTÍVEL. VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. OBJETO DA CONSULTA

1. Em síntese, trata-se de processo administrativo eletrônico visando à apreciação deste órgão consultivo para análise da legalidade da fase preparatória da licitação objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motorista e sem combustível, de forma continuada, para atender a demanda operacional e administrativa das diversas

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



secretarias e órgãos (administração direta e indireta) que compõem a Prefeitura Municipal do Natal/RN.

2. Compulsando os autos do procedimento, constam, entre outros, os seguintes documentos:

- Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 3 a 7);
- Documentos de Solicitações de Demandas – DSD's (fls. 14 a 83);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 86 a 114);
- Termo de Referência – TR (fls. 116 a 155);
- Nota Técnica 012/2026 (fls. 157 a 159);
- Pesquisa Mercadológica (fls. 162 a 200);
- Novo Termo de Referência – TR (fls. 202 a 241);
- Minuta de Edital (fls. 242 a 277) e anexos:
 - Anexo I – Termo de Referência (fls. 278 a 317);
 - Anexo II – Minuta do Contrato (fls. 318 a 345); e
 - Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços – ARP (fls. 346 a 359);
- Despacho do Conselho de Governança do Natal – CGN (fl. 364).
- Despacho administrativo de encaminhamento (fl. 368).

3. Com esses elementos, os autos foram encaminhados para exame da fase preparatória e emissão de parecer.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §1º, da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico – consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, deve justificar, nos autos, as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei Municipal nº 5.872, de 04 de julho de 2008.

5. 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, quantitativos 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, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, quantitativos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

7. Finalmente, ressalta-se que as observações aqui lançadas são desprovidas de caráter vinculante (STF, Hc 155.020 AgR/DF, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli: “o parecer tem natureza obrigatória (...), porém não vinculante”), mas em prol da



segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

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

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 DA POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

9. O Pregão é a modalidade de licitação prevista no inciso XLI do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

10. De acordo com Ronny Charles Lopes de Torres¹:

O pregão será a modalidade adotada para a aquisição de bens e serviços comuns. Em outras palavras, o pregão será adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usais de mercado (...)

No pregão, apenas admite-se os critérios de julgamento menor preço ou maior desconto.

11. Dada a relevância, merece transcrição a definição do professor Marçal Justen Filho² sobre o significado de bens e serviços comuns, a saber:

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações públicas comentadas. 12. Ed. – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4º ed. São Paulo: Dialética. 2005. pág. 20



Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se encontra sob identidade e característica padronizadas e que se encontrar disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio.

12. *In casu*, conforme o item 1.12 do Termo de Referência (fls. 202 a 241), o setor técnico atestou que os bens a serem licitados são comuns, restando, ao menos na formalidade pertinente à análise deste órgão jurídico, cabível a escolha da modalidade do pregão.

3.2 DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

13. Os critérios de julgamento são formas objetivas estabelecidas por lei para realizar um julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes, no afã de afastar o subjetivismo do administrador público na escolha dessa ou aquela proposta, conforme o seu alvedrio. A previsão prévia e objetiva quanto à forma de julgamento consiste em uma forma de conferir impessoalidade na avaliação das propostas, na medida em que o julgador se aterá aos critérios fincados na lei e não em seus próprios requisitos instituídos com base em sua própria vontade.

14. Quanto ao critério de julgamento do pregão, como visto acima, a NLLC estabelece que pode ser: a) menor preço; ou b) maior desconto.

15. Percebe-se, analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital (fls. 242 a 277), assim como o item 9.1 do Termo de Referência – TR (fls. 202 a 241) que o critério de julgamento adotado no procedimento sob análise é o menor preço, o que demonstra a sua compatibilidade com a legislação de regência.



3.3.DO CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

16. O Sistema de Registro de Preços se trata de um procedimento auxiliar da licitação, cujo objetivo é a realização de registro de preços para contratações futuras de bens e serviços. O valor a ser cobrado pelo bem ou serviço será assinalado em uma ata de registro de preços, firmando um compromisso entre o poder público e os fornecedores, o qual se compromete a não alterar os preços por um período pré-fixado legalmente de um ano, podendo ser prorrogado, como dispõe o art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

17. Como sabido, o art. 6º, XLV, da Lei nº 14.133/2021 possibilita a utilização do sistema de registro de preços quando as compras e contratações de bens e serviços comuns se processarem mediante pregão:

Art. 6. Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

18. Sublinhe-se que o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 previu a necessidade de observância pelo Edital para registro de preços das regras gerais previstas na Lei, devendo, obrigatoriamente, dispor sobre:

I – as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II – a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III – a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



IV – a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V – o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI – as condições para alteração de preços registrados;

VII – o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII – a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX – as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

19. À vista disso, recomenda-se que o Edital respeite todas as exigências legais, bem como sugere-se que o setor de elaboração certifique, nos autos, o preenchimento de todas as disposições indicadas pela legislação em tela.

20. No caso sob exame, o órgão solicitante especificou as razões de cabimento do SRP, no Estudo Técnico Preliminar (item da descrição da solução como um todo), com base no disposto no art. 3º, incisos I e III do Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023 (pode ser utilizado em virtude da ausência de Decreto Municipal regulamentando a matéria), vejamos:

Em atendimento as necessidades e demandas da Administração do município de Natal/RN, e pelo levantamento e análise das alternativas de mercado, estabelece-se o procedimento desta licitação como sendo o SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO – SRP, conforme análise detalhada a seguir. O Sistema de Registro de Preços se trata de um procedimento auxiliar da licitação, cujo objetivo é a realização de registro de preços para contratações futuras de bens e serviços. O valor a ser cobrado pelo bem ou serviço será assinalado em uma ata de registro de preços, firmando um compromisso entre o poder público e os fornecedores, o qual se compromete a não alterar os preços por um período pré-fixado legalmente de um ano, podendo ser prorrogado, como dispõe o art. 84 da Lei no 14.133/2021. **Em que pese, a presente**

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



contratação seja de prestação de serviços continuados, o seu quantitativo e estimado possibilitando também futuras e eventuais contratações, a entrega será realizada de forma parcelada e para atendimento de mais de uma secretaria, possibilitando a utilização do procedimento de sistema de registro de preço. Ademais, o Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão no 3092/2014 – TCU-Plenário) admitiu a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços continuados, desde que a situação concreta esteja acoplada em uma das hipóteses autorizadoras e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro.

Assim, a adoção do procedimento de sistema de registro de preço para a presente contratação, considerando que há necessidade de contratações frequentes de acordo com a demanda do serviço e que se trata de uma contratação cooperativa, realizada através da central de compras públicas para algumas secretarias que compõem a Prefeitura do Município de Natal/RN, encontra-se respaldo nos incisos: I – quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; e III – quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas, ambos do Decreto Federal no 11.462, de 31 de março de 2023 (que deve ser utilizado em virtude da ausência de Decreto Municipal regulamentando a matéria). (grifo nosso).

21. Nessa ordem de ideias, e considerando a justificativa técnica apresentada pela equipe de planejamento da contratação, entende-se viável a adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP, desde que sejam observadas todas as condicionantes previstas no Acórdão nº 3.092/2014 – TCU-Plenário, mencionadas na justificativa apresentada, bem como o Acórdão nº 1351/2025 – TCU-Plenário, o qual estabelece não ser possível contratação única e integral da totalidade do objeto registrado, o que resulta, na prática, na extinção imediata da ata com a primeira contratação. Ressalte-se que não compete a este órgão consultivo aferir o mérito ou a legitimidade das razões técnicas que motivaram a escolha pelo SRP, cabendo-lhe, tão somente, verificar se a adoção do referido procedimento auxiliar encontra-se formal e tecnicamente justificada, conforme demonstrado nos autos do processo.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



3.4 DOCUMENTOS ESSENCIAIS À REGULARIDADE DO TRÂMITE LICITATÓRIO

3.4.1. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

22. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18³.

23. Nessa linha, passa-se a análise dos documentos que compõem o planejamento da contratação (fase preparatória), uma vez que reputados imprescindíveis pela legislação em comento para correta instrução probatória dos procedimentos

³ 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 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.



licitatórios.

3.4.2. DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAIS

24. Conforme se depreende do art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública poderá elaborar plano de contratações anual, com base em documentos de formalização de demandas, com o objetivo de racionalizar as contratações públicas. Analisando o texto legal em comento, percebe-se que tal instrumento se reveste de aparente faculdade à disposição do Gestor Público.

25. A despeito da aparente faculdade na elaboração do documento em apreço, consigne-se a sua importância, a fim de se obter uma certa previsibilidade das demandas da Administração Pública.

26. Dessa forma, registre-se a importância da confecção do Plano de Contratações Anual – PCA, contendo as estimativas das compras, obras e serviços a serem contratados no ano subsequente, bem como a estimativa dos recursos financeiros necessários a subsidiá-las, com vistas a um efetivo planejamento estratégico. Nesse sentido, o Município do Natal/RN editou o Decreto Municipal nº 13.331, de 27 de março de 2025, que dispõe sobre o Plano de Contratações Anual de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações, o qual deverá ser elaborado no presente exercício para execução no exercício subsequente.

3.4.3. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

27. Da análise do documento de formalização da demanda (fls. 3 a 7), percebe-se que foram previstos os conteúdos essenciais com destaque para a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



a identificação do responsável e contato de e-mail. Entretanto, da análise do seu conteúdo é oportuno tecer as seguintes recomendações:

a) Constata-se, no Documento de Formalização da Demanda (DFD), a seguinte descrição do objeto: *“o objeto da licitação consiste em eventual contratação de empresa especializada na locação de veículos automotores, sem fornecimento de combustível e sem motorista. (...)”*

Por sua vez, o Termo de Referência (TR) define o objeto nos seguintes termos: *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motorista e sem combustível, de forma continuada, para atender à demanda operacional e administrativa das diversas secretarias e órgãos (administração direta e indireta). (...)”*

Ao se proceder ao cotejo entre as definições constantes dos referidos documentos, identifica-se a descrição convergente e harmônica acerca do objeto/serviço a ser contratado, inexistindo divergências quanto a natureza, especificações e finalidade do serviço pretendido pela Administração. Tal alinhamento evidencia a adequada estruturação da fase preparatória do certame, assegurando a coerência entre os documentos que instruem o processo e conferindo maior segurança jurídica ao procedimento licitatório, em consonância com os princípios do planejamento, da eficiência e da transparência previstos na Lei nº 14.133 de 2021.

b) Considerando que a estimativa das quantidades a serem contratadas foi elaborada com base nos Documentos de Solicitação de Demandas (DSDs), anexados às folhas 14 a 83, verifica-se que tais documentos, em sua maioria, apresentam apenas a indicação numérica das quantidades demandadas, sem, contudo, apresentarem justificativa robusta (acompanhada dos documentos que sustentem a previsão, quando couber) que fundamente de maneira clara e objetiva tais estimativas, bem como a real necessidade da especificação dos veículos para as atividades

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



desempenhadas pelo órgão e/ou entidade, acompanhadas das devidas justificativas técnicas detalhadas.

Diante disso, recomenda-se ao Departamento de Planejamento da Central de Compras Públicas que solicite aos órgãos participantes a apresentação das memórias de cálculo relativas às quantidades solicitadas, devidamente fundamentadas, nos termos do art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, assim como a apresentação de justificativas técnicas mais consistentes em relação aos itens que manifestaram interesse, com vistas a garantir a segurança jurídica, a transparência e a legitimidade do processo de contratação. Ademais, deve ser observado o disposto no art. 4º do Decreto Municipal nº 13.347, de 10 de abril de 2025, o qual exclui da substituição por transporte por aplicativo determinados tipos de veículos, a saber: ambulâncias, viaturas da Guarda Municipal, veículos de fiscalização, motocicletas e demais veículos vinculados a atividades operacionais essenciais. Nesse sentido, o escopo da locação de veículos ora demandada somente será permitido se enquadrada nas exceções previstas no referido dispositivo.

Dessa forma, os órgãos e entidades que manifestarem interesse na inclusão deste item na contratação deverão apresentar justificativa robusta, circunstanciada e tecnicamente fundamentada, demonstrando com clareza a real necessidade do uso de caminhonetes.

3.4.4. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

28. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar – ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico. Em outros termos, o ETP tem

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



a finalidade precípua de identificar e analisar os cenários possíveis para o atendimento da demanda que consta no Documento de Formalização da Demanda – DFD, bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas, fornecendo os elementos necessários para subsidiar o processo de contratação.

29. Nos termos do art. 18, §1º da Lei nº 14.133/21, no âmbito da fase preparatória, o Estudo Técnico Preliminar – ETP 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. O Estudo Técnico Preliminar – ETP deverá conter 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;

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



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.

30. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

31. No caso concreto, da análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 86 a 114) percebe-se que foram previstos todos os seus elementos conforme conferência abaixo. No mais, sugere-se a observância das recomendações descritas no respectivo elemento, quando consignada.

a) Descrição da necessidade da contratação. Item 1 do ETP. Verifica-se que a justificativa da necessidade, embora demonstre de forma genérica a importância da disponibilização de veículos para deslocamentos, fiscalizações, vistorias e demais atividades externas, não apresenta elementos objetivos suficientes para evidenciar a real dimensão da demanda administrativa. O ETP não detalha a frota atualmente disponível, o quantitativo de veículos em operação ou inservíveis, o déficit efetivo existente, a quantidade de servidores atendidos, a frequência dos deslocamentos, nem as necessidades de cada órgão participante. Tal lacuna fragiliza a demonstração dos quantitativos pretendidos e dificulta a aferição da proporcionalidade da contratação. Recomenda-se, portanto, complementar com informações individualizadas por secretaria ou órgão, contemplando dados da frota existente, histórico de utilização, demanda operacional estimada e justificativa dos quantitativos propostos.

b) Previsão no Plano de Contratações Anual. Item 2 do ETP.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



c) Requisitos da Contratação. Item 3 do ETP. Observa-se que o ETP veda integralmente a subcontratação do objeto, previsão que, embora juridicamente possível, demanda mais critério diante das características da contratação. Isso porque a execução de serviços acessórios normalmente associados à locação de veículos, tais como rastreamento, seguro, assistência 24 horas, manutenção especializada, guincho e suporte operacional, frequentemente envolve a atuação de empresas terceirizadas especializadas, sem que isso represente transferência da execução do objeto principal. Logo, recomenda-se que o instrumento esclareça expressamente que a vedação recai sobre a subcontratação da atividade principal contratada, sem prejuízo da utilização de terceiros para a execução de serviços acessórios, permanecendo a contratada integralmente responsável perante a Administração pela qualidade dos serviços prestados e das obrigações contratuais.

d) Estimativas das quantidades. Item 4 do ETP. Embora o ETP informe que o dimensionamento da contratação decorre de memória de cálculo constante do DFD e de tabela acostada aos autos, não reproduz de forma consolidada os critérios utilizados para definição dos quantitativos pretendidos, limitando-se a indicar a necessidade total de 13 veículos sedan de passeio e 1 sedan executivo. A ausência de detalhamento por órgão demandante dificulta a verificação da adequação da solução proposta, bem como da correlação entre a demanda administrativa e os quantitativos estimados. Recomenda-se, portanto, complementar o estudo com quadro demonstrativo consolidado, contendo a distribuição da demanda por secretaria, a quantidade de veículos requerida, a finalidade de utilização, o histórico de uso e a justificativa específica de cada unidade demandante.

e) Levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar. Item 5 do ETP. Verifica-se inconsistência na análise de vantajosidade do ETP, uma vez que, embora o objeto contemple a locação



de 13 veículos sedan de passeio e 1 sedan executivo, o comparativo entre aquisição e locação foi elaborado com base em veículos das categorias pick-up 4x4 e SUV. Tal divergência fragiliza a demonstração da solução mais vantajosa, pois utiliza parâmetros distintos daqueles efetivamente pretendidos pela Administração. Recomenda-se que a comparação seja revisada ou complementada com dados referentes aos veículos objeto da contratação, ou que seja apresentada justificativa técnica para a adoção dos modelos utilizados como referência.

f) Estimativa do valor da contratação. Item 7 do ETP.

g) Descrição da solução como um todo. Item 8 do ETP.

h) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Item 9 do ETP.

i) Demonstrativo dos resultados pretendidos. Item 10 do ETP.

j) Providências prévias à celebração do contrato. Item 11 do ETP.

k) Eventuais impactos em contratações interdependentes e/ou correlatas.

Item 12 do ETP.

l) Possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras. Item 13 do ETP.

m) Posicionamento conclusivo. Item 14 do ETP.

32. Desta forma, recomenda-se a adequação do Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 86 a 114), de modo a incorporar os ajustes propostos.

3.4.5 – DA ANÁLISE DE RISCOS

33. A Lei nº 14.133/2021 traz em seu art.18, inciso X, como uma das exigências da etapa de planejamento a realização da gestão de riscos específica do objeto que está sendo adquirido. Vejamos:

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratação 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:

X – a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

34. No caso em tela, foi verificada a existência da análise de riscos no corpo do ETP, conforme folhas 110 a 111.

Observa-se que a matriz de riscos do ETP apresenta abordagem limitada, contemplando apenas hipóteses de desconformidade dos veículos e interrupção do fornecimento. Considerando a natureza do objeto, não foram avaliados riscos relevantes relacionados a sinistros, furtos, indisponibilidade de veículos, falhas de manutenção, atrasos na entrega, acidentes e questões securitárias. Recomenda-se a ampliação da matriz de riscos, com a inclusão dos principais eventos que possam impactar a execução contratual.

3.4.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA

35. A Lei 14.133/2021 traz o conceito de Termo de Referência – TR, no art. 6º, XXIII:

XXIII - termo de referência: 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

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



- 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;

36. Indubitavelmente, o Termo de Referência - TR é requisito crucial da fase preparatória, de modo que o seu conteúdo obrigatoriamente norteia a estruturação das fases posteriores do procedimento licitatório.

37. Dada a importância, é de rigor verificar se foram obedecidos os requisitos básicos na formulação do Termo de Referência – TR (fls. 202 a 241).

a) Definição do objeto, incluído sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Item 1 do TR. Verifica-se que o Termo de Referência prevê contratação de 13 veículos sedan de passeio e 1 sedan executivo, distribuídos entre os órgãos participantes. Contudo, embora apresente a divisão dos quantitativos por secretaria, o documento não demonstra os critérios utilizados para dimensionamento da demanda, deixando de apresentar informações sobre a frota disponível, eventual déficit operacional, histórico de utilização, volume de deslocamentos e necessidades de cada unidade administrativa. Tal lacuna, fragiliza a motivação dos quantitativos estimados e dificulta a aferição de sua adequação à necessidade administrativa. Recomenda-se, portanto, complementar a justificativa com dados objetivos que evidenciem a efetiva demanda de cada órgão participante e a



compatibilidade dos quantitativos pretendidos com a realidade operacional da Administração.

Nota-se que o Termo de Referência exige, para o veículo sedan executivo, potência mínima de 177 CV e transmissão automática CVT. Embora tais especificações sejam admitidas em tese, sua manutenção demanda justificativa técnica que demonstre a efetiva necessidade desses requisitos para atendimento da demanda administrativa, sob pena de restrição indevida à competitividade. Recomenda-se, fundamentar tecnicamente as exigências adotadas ou avaliar a utilização de parâmetros mais amplos, relacionados ao desempenho, conforto e segurança do veículo.

b) Fundamentação da contratação. Item 2 do TR. Observa-se que o Termo de Referência informa que os itens ora licitados foram anteriormente declarados fracassados no âmbito do Processo Licitatório nº 20250679313 – SEMAD. Contudo, o documento não explicita as causas que ensejaram o insucesso do certame anterior, deixando de esclarecer se o fracasso decorreu da ausência de propostas válidas, da apresentação de preços superiores ao estimado pela Administração, de exigências técnicas restritivas ou de outros fatores relacionados à competitividade do procedimento. Essa ausência dificulta a avaliação da adequação das condições atualmente propostas e das medidas eventualmente adotadas para mitigar o risco de novo insucesso. Recomenda-se, portanto, a juntada ou referência expressa aos documentos do procedimento anterior, com a identificação das causas de fracasso e das providências implementadas na presente contratação.

c) Descrição da solução como um todo. Item 3 do TR.

d) Requisitos da contratação. Item 4 do TR. Verifica-se que o Termo de Referência veda integralmente a subcontratação do objeto. Embora a medida seja admissível em relação à execução da atividade principal contratada, a redação adotada pode gerar restrições desnecessárias, considerando que serviços acessórios inerentes à

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



locação de veículos, tais como seguro, rastreamento, assistência 24 horas, manutenção especializada de guincho, são frequentemente executados por empresas terceirizadas especializadas. Recomenda-se, portanto, esclarecer que a vedação se aplica à subcontratação do objeto principal, admitindo-se a contratação de serviços acessórios pela contratada, desde que preservada sua responsabilidade integral perante a Administração pela execução contratual.

O Termo de Referência prevê a contratação de seguro total, com cobertura para colisão, furto, roubo e danos a terceiros, bem como disciplina aspectos relacionados à franquia securitária. Contudo, a redação adotada atribui diretamente ao “condutor da Contratante” a responsabilidade pelo pagamento de franquias e avarias, solução que merece aperfeiçoamento sob a ótica jurídica, uma vez que a relação contratual é estabelecida entre a Administração e a futura contratada, não havendo vínculo contratual direto entre esta e os agentes públicos responsáveis pela condução dos veículos. Além disso, a eventual responsabilização pessoal de servidor ou colaborador por danos causados ao patrimônio público ou a terceiros depende da observância do devido processo administrativo para apuração de dolo ou culpa, não podendo decorrer automaticamente de disposição contratual. Recomenda-se adequar a cláusula para prever que eventual responsabilidade perante a contratada recaia sobre a Administração, quando demonstrada a ocorrência de culpa de seus agentes, sem prejuízo da posterior apuração interna dos fatos e do exercício do direito de regresso contra o responsável, quando legalmente cabível.

e) Modelo de execução do objeto. Item 5 do TR. Verifica-se que o Termo de Referência prevê obrigações de manutenção, atendimento, substituição e suporte operacional, porém não estabelece indicadores objetivos para mensuração da qualidade da execução contratual. A ausência de parâmetros como disponibilidade mínima da frota, prazo de atendimento, tempo máximo de indisponibilidade e prazo



para substituição de veículos dificulta a fiscalização e a aferição do desempenho da contratada. Recomenda-se a inclusão de níveis mínimos de serviços e indicadores de desempenho mensuráveis, vinculados a glosas e sanções proporcionais em caso de descumprimento.

- f) Modelo de gestão do contrato. Item 6 do TR.**
- g) Critérios de medição e pagamento. Item 8 do TR.**
- h) Forma e critérios de seleção do fornecedor. Item 9 do TR.**
- i) Estimativas do valor da contratação. Item 10 do TR.**
- j) Adequação do objeto às leis orçamentárias. Item 11 do TR.**

38. Aprovação pela autoridade competente. Após as alterações que se façam necessárias, deve haver a aprovação pelo Sr. Secretário (a) Municipal de Administração.

39. Nesse cenário, percebe-se que o Termo de Referência – TR (fls. 202 a 241) demanda ajustes para adequação a lei de regência.

3.4.7. DO ORÇAMENTO ESTIMADO (PESQUISA DE PREÇOS)

40. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para compras e contratação de serviços em geral, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

41. A Lei nº 14.133/2021 dispõe que os cinco parâmetros citados podem ser adotados de forma combinada ou não. Por sua vez, no âmbito do Município de Natal, deve ser observado o Decreto Municipal n.º 12.735, de 27 de fevereiro de 2023, que regulamentou o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/21. Vejamos:

Art. 6º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel para Consulta de Preços ou Banco de Preços em saúde, disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante Sistema de Registro de Preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência oficial e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 06 (seis) meses de antecedência da

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



data de divulgação do edital ou do aviso de contratação direta contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores.

§1º deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e/ou II deste artigo, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§2º quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV deste artigo, deverá ser observado:

I – prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão;

e) nome completo e identificação do responsável pela proposta; e

f) validade da proposta não inferior a 90 (noventa) dias, salvo prazo diverso previsto no Processo Administrativo Eletrônico – PAE de contratação.

III – informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 5º deste Decreto, com vistas a melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV – registro nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo.

42. O Decreto Municipal nº 12.735/2023 acrescenta, em seu art. 6º, §1º, que deverão ser priorizados os dois primeiros parâmetros, ou seja, composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



43. No caso sob exame, a pesquisa de preços anexada aos autos (fls. 162 a 200) foi realizada consultado preços do Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, Painel de Preços e contratações através do Sistema de Registro de Preços e pesquisa direta com fornecedores.

44. Ao proceder à pesquisa de preços, é entendimento consolidado que a especificação do objeto a ser licitado deve guardar compatibilidade com as especificações constantes das fontes utilizadas como referência, de modo a evitar distorções na estimativa do valor de mercado.

45. Ressalta-se que, embora o Núcleo de Pesquisa tenha observado o número mínimo de 03 (três) cotações, conforme boas práticas estabelecidas, recomenda-se que a Administração amplie, sempre que possível, o número de amostras, utilizando-se de fontes diversas e confiáveis. Essa medida visa conferir maior robustez técnica e segurança jurídica à estimativa de preços.

46. No mais, cumpre ressaltar que esta Assessoria Jurídica de Licitações não detém competência técnica nem expertise específica para se manifestar quanto ao mérito e ao desenvolvimento metodológico da pesquisa de preços (conforme ressaltado alhures), limitando-se a atuar no exame da conformidade jurídica do procedimento. Assim, esta Assessoria se restringe a esclarecer os contornos legais que impõem a obrigatoriedade da pesquisa de preços no planejamento da contratação, bem como a alertar para a importância da adoção de práticas preventivas, em observância aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dos órgãos de controle.

47. Por oportuno, sugere-se ao Núcleo de Pesquisa de Preços da Central de Compras Públicas que, em todas as pesquisas de preços, realize análise do contexto da contratação, de modo a selecionar amostras compatíveis com as condições específicas

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



do futuro objeto contratual, considerando, entre outros fatores, escopo, local de execução, prazos, logística e eventuais serviços agregados. Frise-se ainda que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, manifestado nos Acórdãos 403/2013 – Primeira Câmara e 1.108/2007 – Plenário é indispensável que a Administração avalie, de forma crítica a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados.

48. No mais, é fundamental que seja justificada a escolha da metodologia utilizada para a obtenção do preço estimado, em consonância com o disposto no art. 8º do Decreto Municipal nº 12.735/2023, que impõe à Administração o dever de adotar critérios técnicos transparentes e coerentes para a definição do valor de referência.

49. Por fim, quanto à pesquisa de preços realizada diretamente com fornecedores, é imprescindível que conste nos autos a devida justificativa acerca da razão da escolha desses fornecedores, conforme dispõe o art. 6º, IV, §2º do Decreto Municipal nº 12.735, de 27 de fevereiro de 2023, combinado com o art. 23 da Lei nº 14.133/21. No mais, recomenda-se demonstrar nos autos o disposto no art. 2º, §6º, I do Decreto Municipal nº 8279/2007 (alterado pelo Decreto Municipal nº 11.235/2007).

3.4.8. DOS DEMAIS ELEMENTOS INSTRUTÓRIOS

50. Autorização do Secretário Municipal de Administração para abertura do procedimento licitatório. Não há no processo a autorização para a deflagração da licitação.

51. Ato de designação do agente de contratação e da equipe de apoio. O requisito não foi preenchido. Recorda-se, nesse caso, a título de alerta e para fins de

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



observância por parte da autoridade competente, que a disposição sobre a matéria é encontrada no art. 8º, “caput” e §§1º a 5º, da Lei n.º 14.133/2021.

52. Autuação do processo licitatório com a indicação da modalidade definida. Como se vê no preâmbulo da minuta do edital (fls. 242 a 277) foi definida a modalidade pregão eletrônico.

53. Registre-se, ademais, a menção às legislações que disciplinam as Licitações e Contratos Administrativos, bem como Sistema de Registro de Preços – Lei nº 14.133/2021, Decreto Federal nº 11.462/2023, Lei Complementar nº 123/2006 e pelas condições constantes em edital.

54. Dotação Orçamentária. Não consta nos autos previsão orçamentária, dispensável nesta fase, em virtude da adoção do sistema de registro de preço, de acordo com o art. 17 do Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023⁴.

4. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS

4.1. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL

55. Como sabido, além dos elementos essenciais previstos no art. 25⁵ da

⁴ Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

⁵ Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.



NLLC, o edital deve replicar fidedignamente as balizas traçadas no termo de referência, como também a possibilidade (ou não) de tratamento privilegiado às microempresas e empresas de pequeno porte.

56. No que diz respeito à participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, analisando-se o esboço do ato convocatório, nota-se a concessão parcial de tratamento privilegiado em favor das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, conforme tabela abaixo reproduzida:

EXIGÊNCIA DA LC 123/06	MINUTA DE EDITAL (CLÁUSULA)
Comprovação da regularidade fiscal e trabalhista apenas para efeito de assinatura do contrato (art. 42 e 43 da LC 123/06).	Cláusula Oitava – 8.1.1
Possibilidade de igualar o valor da proposta classificada em primeiro lugar, quando a	Cláusula Sexta – 6.22.1

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



proposta da ME, EPP ou MEI for até 5% superior, estabelecendo-lhes preferência de contratação (arts. 44 e 45, da LC nº 123/06).	
Processo licitatório exclusivo para ME, EPP e MEI, nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (art. 48, I, da LC nº 123/06).	Cláusula Terceira – 3.8

57. Modo de disputa aberto-fechado. A Lei nº 14.133/21 trouxe em seu artigo 56 os seguintes modos de disputa: modo aberto, modo fechado e as variações combinadas, o aberto-fechado e o fechado-aberto. No §1º do art. 56 da Lei nº 14.133/21, há a vedação para a utilização do modo de disputa fechado de forma isolada quando forem adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. Entretanto, é possível utilizá-lo de forma combinada com o modo aberto (aberto-fechado e fechado-aberto). No caso sob exame, o preâmbulo da minuta do edital (fls. 242 a 277) definiu o modo de disputa aberto-fechado, assim como o item 6.11 e seguintes define os parâmetros da disputa. Desta forma, não obstante o critério de julgamento do certame seja o menor preço, é possível a combinação pretendida.

58. Nesse sentido, Carlos Henrique Harper Cox⁶ dispõe:

A Lei nº 14.133/21, no art. 56, §2º, veda a utilização do modo de disputa fechado de forma isolada quando se adota os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. Admite-se, no entanto, de forma combinada com o modo aberto (aberto-fechado e fechado-aberto).

59. Nos termos dos arts. 25 e 62 a 70, especialmente o art. 65 da Lei nº 14.133/2021, as exigências relativas à habilitação devem constar expressamente no edital. No caso em apreço, verifica-se que o item 8 do edital relaciona, de forma

⁶ Cox, op.cit.,p.499



exaustiva, as condições de habilitação, contemplando os documentos e requisitos necessários à comprovação da regularidade jurídica, fiscal, social, trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira, conforme previsto na legislação de regência.

60. Assim, considerando os elementos constantes dos autos, conclui-se que a minuta do ato convocatório se encontra parcialmente em conformidade com a legislação de regência, notadamente a Lei nº 14.133/2021, ressaltando-se, contudo, os apontamentos e recomendações anteriormente registrados, os quais devem ser devidamente analisados e, se for o caso, incorporados à versão final do instrumento convocatório.

4.2. ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

61. Analisando-se a minuta de ARP constante do Anexo III (fls. 346 a 359), verifica-se que se encontra em consonância com a legislação de regência.

4.3 ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

62. Em relação à minuta do contrato (fls. 318 a 345), informa-se que a análise quanto à presença das cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021 foi realizada por meio da lista de verificação constante do Anexo I, a qual confirma o atendimento aos requisitos legais mínimos exigidos para os contratos administrativos.

63. Por fim, ressalta-se que eventuais ajustes na minuta contratual deverão ser providenciados após a incorporação das alterações sugeridas neste Parecer ao Termo de Referência e à minuta do edital, a fim de garantir a coerência e integridade dos documentos que compõem o instrumento convocatório.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



5. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

64. Destaca-se ainda que 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 - PNCP e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município - DOM, além de jornal de diário de grande circulação e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

65. Ressalta-se ainda 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, de 2021.

6. CONCLUSÃO

66. Ante o exposto, com fundamento no art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, e dentro dos limites próprios da atuação desta Assessoria Jurídica de Licitações, **opina-se** pela possibilidade de prosseguimento do certame licitatório em apreço, **desde que observadas todas as recomendações e ressalvas contidas na fundamentação do presente parecer**, que passam a integrar a presente conclusão, como se nela estivessem transcritas, em especial as insertas nos §§ 27 (alíneas a) e b), 31 (alíneas a), c) d) e) e m)), 32, 37 (alíneas a), b), d) e e)), 38, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 60, 61, 62, 63, 65.

R. Santo Antônio, 665 - 4º andar - Cidade Alta – Natal/RN – CEP: 59025-520
CNPJ: 08.241.747/0004-96 - www.natal.rn.gov.br/semad



67. Destaca-se que o Parecer se limitou aos aspectos jurídicos, com base nas informações e peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador. Todas as observações elaboradas têm, como premissa, a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

68. Ainda, caso a contratação pretendida configure a hipótese prevista no *caput* do artigo 16 da LC 101/2000 (criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa), deverão ser observadas as exigências referentes à estimativa do impacto financeiro-orçamentário no exercício corrente e nos dois subsequentes, bem como da declaração do ordenador de despesa, quanto à compatibilidade com as leis orçamentárias anual, de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, seja na fase licitatória, seja na fase de empenho das despesas, caso adotado o SRP.

69. Merece nota que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: “Ao órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”. Assim, não é necessário o retorno dos autos a esta Assessoria Jurídica de Licitações, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.

70. Remetam-se os autos ao Gabinete do Sr. Secretário-Executivo da Central de Compras Públicas da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD para apreciação, notadamente em razão do caráter meramente opinativo deste



parecer, podendo inclusive, fundamentadamente, rejeitar as razões e a conclusão nele encartadas.

Natal, 24 de junho de 2026.

Talles Vitor Pereira Bento

Assessor Jurídico

Matrícula nº 73.734-8 – OAB/RN 19.573

ANEXO I

LISTA DE VERIFICAÇÃO DAS CLÁUSULAS NECESSÁRIAS DA MINUTA DO CONTRATO (arts. 89, §1º e 92 da Lei 14.133/2021)	
EXIGÊNCIA DA LEI 14.133/2021	MINUTA DE CONTRATO
Nome das partes e representantes legais	Preâmbulo.
Finalidade	Preâmbulo.
O ato que autorizou a lavratura e o número do processo licitatório	Preâmbulo e Cabeçalho.
A sujeição dos contratantes às normas da Lei n. 14.133/2021 e às cláusulas	Preâmbulo.



contratuais	
Objeto e seus elementos característicos	Cláusula Primeira.
Legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos	Preâmbulo. Cláusula Décima Sexta.
Regime de execução/Forma de fornecimento	Cláusula Terceira
(I) O preço e (II) as condições de pagamento, (III) os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, (IV) os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	(I) Cláusula Quinta – 5.1; (II) Cláusula Sexta; (III) Cláusula Sétima; (IV) Cláusula 6.13
(I) Os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, (II) e o prazo para liquidação e (III) para pagamento	(I) Ausente; (II) Cláusula Sexta; e (III) Cláusula Sexta.
Os prazos de início de etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula Terceira.
O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula Décima Quinta.
A matriz de risco, quando for o caso;	Não se aplica.
O prazo para resposta ao pedido de	Não se aplica.



repactuação de preços, quando for o caso;	
O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Cláusula Oitava - 8.1.10.
As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	Cláusula Décima Primeira.
(I) O prazo de garantia mínima do objeto e as (II) condições de manutenção e (III) assistência técnica, quando for o caso;	(I) Cláusula Terceira; (II) Cláusula Terceira; e (III) Cláusula Terceira.
(I) Os direitos e as responsabilidades das partes, (II) as penalidades cabíveis, os valores das multas e suas bases de cálculo;	(I) Cláusulas Oitava e Nona; (II) Cláusula Décima Segunda.
As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Não se aplica.
A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação.	Cláusula Nona – 9.1.10.
A obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência,	Cláusula Nona - 9.1.11.

para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz	
O modelo de gestão do contrato	Cláusula Terceira.
Os casos de extinção	Cláusula Décima Terceira.
Cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 1º do art. 92 da NLLC	Cláusula Décima Oitava.

