



# PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

## Palácio José Joaquim da Silva Filho

### PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO N° 012/2026  
PREGÃO ELETRÔNICO N° 008/2026

1

**OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de Transporte Escolar - sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública de Ensino do Município de Vitória de Santo Antão/PE**

#### 1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de análise jurídica prévia acerca da minuta de edital e do respectivo instrumento contratual que o acompanha, submetidos a exame nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de aferir sua conformidade sob o prisma jurídico-formal.

A presente manifestação restringe-se à verificação da legalidade dos elementos estruturais do procedimento licitatório e das cláusulas contratuais propostas, notadamente quanto à observância dos princípios que regem a Administração Pública, à aderência às normas gerais de licitações e contratos administrativos, bem como à adequada formalização dos direitos e obrigações das partes envolvidas na futura contratação.

#### 2. MÉRITO

##### 2.1 Da modalidade licitatória escolhida

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que *“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”*.

Percebe-se, portanto, que a licitação constitui regra geral para as contratações públicas, funcionando como instrumento de concretização dos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

No caso sob exame, verifica-se que a Administração optou pela modalidade pregão, em sua forma eletrônica, a qual se destina à aquisição de bens e serviços comuns, nos termos do art. 6º, inc. XLI<sup>1</sup>, e do art. 29<sup>2</sup> da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de modalidade que privilegia a competitividade, a celeridade procedimental e a ampliação do acesso de fornecedores, sobretudo em ambiente digital, o que, na prática, tem contribuído para maior eficiência e economicidade nas contratações públicas.

<sup>1</sup> Art. 6º (...) 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;

<sup>2</sup> 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.



## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>3</sup>, “o conceito (indeterminado) de bem ou serviço comum possui as seguintes características básicas: disponibilidade de mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuísmo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto, e não em termos abstratos)”.

2

A doutrina, assim, reforça que não se trata de conceito fechado, mas sim de uma categoria jurídica que demanda análise contextualizada do objeto a ser contratado.

Dessa forma, infere-se que a caracterização de bens e serviços comuns não comporta rol taxativo, impondo à Administração o dever de examinar as especificidades do caso concreto, sobretudo quanto à possibilidade de definição objetiva do objeto e à sua ampla disponibilidade no mercado. Tal análise é essencial para legitimar a escolha da modalidade licitatória, evitando-se tanto o uso inadequado do pregão quanto a restrição indevida à competitividade.

Nesse jaez, à luz dos elementos constantes nos autos e das características do objeto licitado, revela-se adequada a adoção da modalidade pregão, especialmente em sua forma eletrônica, por se mostrar compatível com a natureza do objeto e alinhada às diretrizes de eficiência, transparência e ampliação da competitividade que orientam a Lei nº 14.133/2021.

### 2.2 Da fase interna da licitação

A Constituição e a legislação infraconstitucional conferem especial relevância à fase interna da licitação, por se tratar do momento em que a Administração estrutura, fundamenta e legitima a futura contratação. Trata-se, em essência, do conjunto de atos preparatórios desenvolvidos no âmbito interno do órgão ou entidade, voltados à adequada definição do objeto, à justificativa da contratação e à demonstração de sua viabilidade jurídica, técnica e orçamentária.

Basicamente, a fase interna da licitação diz respeito à sequência de atos preparatórios internos de cada órgão ou entidade para realização do certame. Nesse esteio, é primordial que seja observado, naquilo que for cabível, o disposto nos arts. 18 a 27 da Lei de regência<sup>4</sup>, assim como as normas internas criadas para o mesmo fim.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3 ed. Método, São Paulo.

<sup>4</sup> 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](#).
- § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo 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, e conterá 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;



# PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

## Palácio José Joaquim da Silva Filho

3

- 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;
- 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.
- § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.
- § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do **caput** ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (**Building Information Modelling - BIM**) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la.

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. [Regulamento \(Vigência\)](#)

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º (VETADO).

Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o **caput** deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

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:

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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

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

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.



# PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

## Palácio José Joaquim da Silva Filho

Referidos dispositivos tratam, dentre outros aspectos, da necessidade de planejamento da contratação, da elaboração do estudo técnico preliminar, da análise de riscos, da definição precisa do objeto, da estimativa de valor, da indicação de recursos orçamentários e da confecção do termo de referência ou projeto básico, conforme o caso. Tais exigências não possuem caráter meramente formal, mas constituem verdadeiros instrumentos de governança, voltados à prevenção de irregularidades, à mitigação de riscos e à maximização da eficiência da contratação pública.

4

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

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.

§ 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.

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: ([Regulamento](#))

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o **caput** deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do **caput** deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do **caput** deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o **caput** deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º A margem de preferência não se aplica aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção desses bens ou de prestação desses serviços no País for inferior:

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - aos quantitativos fixados em razão do parcelamento do objeto, quando for o caso.

§ 6º Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

§ 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a [Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001](#).

Art. 27. Será divulgada, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto no [art. 26 desta Lei](#), com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.





## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

Nesse contexto, a observância rigorosa da fase interna revela-se indispensável não apenas para a validade do certame, mas também para a segurança jurídica dos gestores e para a obtenção de resultados efetivamente vantajosos à Administração, evitando-se contratações deficientes, aditivos desnecessários e potenciais responsabilizações perante os órgãos de controle.

5

#### **Neste ponto, abrem-se uns parênteses para tratar sobre a questão da forma de julgamento da licitação definida no termo de referência.**

No que se refere ao parcelamento do objeto, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, como diretriz geral, a preferência pelo fracionamento da contratação em itens, com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa. Todavia, admite-se, de forma excepcional e devidamente motivada, a adoção de lote único, desde que demonstradas razões de ordem técnica, econômica ou administrativa que justifiquem tal escolha.

No caso concreto, o termo de referência consignou justificativa expressa para a não adoção do parcelamento, fundamentando a contratação em lote único nos seguintes aspectos: a natureza contínua, interdependente e logisticamente integrada do serviço de transporte escolar; o risco de descontinuidade e falhas operacionais decorrentes da multiplicidade de contratos; a necessidade de centralização da gestão, fiscalização e controle da execução contratual; a possibilidade de diluição de custos fixos e consequente ganho de economicidade; bem como a uniformidade na aplicação da metodologia de composição de custos e reajuste paramétrico. Ademais, destacou-se que o resultado pretendido pela Administração consiste na garantia integral e simultânea do transporte escolar em todo o território municipal, o que restaria comprometido com a fragmentação do objeto.

Dessa forma, verifica-se que houve a devida motivação administrativa para a adoção de lote único, em consonância com os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público, previstos na Lei nº 14.133/2021.

Cumprir registrar, entretanto, que a presente análise se limita ao aspecto jurídico-formal, consistente na verificação da existência de justificativa idônea para o afastamento da regra do parcelamento. Não compete a esta assessoria adentrar no mérito administrativo da decisão, tampouco avaliar a suficiência técnica ou a adequação prática das razões apresentadas, atribuição que incumbe aos setores competentes da Administração.

### **2.3 Da estimativa de preço**

Em termos modestos, a estimativa de preços é o procedimento por meio do qual o órgão demandante ou o setor de compras encarregado implementa o princípio da economicidade nas contratações públicas, funcionando como parâmetro essencial para aferição da vantajosidade da contratação e prevenção de distorções como sobrepreço ou inexequibilidade das propostas.

A Lei nº 14.133/2021, por meio do art. 6º, inc. XXIII, insere como elemento integrante do termo de referência "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". O estudo técnico preliminar (ETP) também deve contemplar esse elemento, conforme se extrai do seguinte dispositivo:



## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo 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, e conterà os seguintes elementos:

(...)

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;

Depreende-se, portanto, que a estimativa de preços não se resume a um ato formal, mas deve ser devidamente fundamentada, transparente e amparada em critérios técnicos verificáveis, inclusive com a indicação clara das fontes utilizadas e da metodologia de cálculo adotada.

É primordial que o setor encarregado certifique-se de que a cotação realizada reflete a realidade do mercado, de modo a evitar eventuais alegações de sobrepreço (art. 11, inc. III, da Lei nº 14.133/2021), bem como riscos de responsabilização dos agentes públicos e de invalidação do certame pelos órgãos de controle.

A propósito, o MPCO, nos autos do Processo TCE/PE nº 1460126-6, citando entendimento do TCU, exarou parecer que veio a ser utilizado pelo Relator Conselheiro Substituto CARLOS PIMENTEL como fundamento de sua decisão, posteriormente ratificada pelos demais membros da Câmara do TCE, nos seguintes termos:

*"(...) a Corte de Contas federal mudou seu entendimento, como é possível notar no Acórdão 868/2013 – Plenário, nos dizeres do Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa:*

*"Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis: 'Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.*

*Conforme se verifica, o TCU manteve a ideia de pesquisa de preços não fimando em três orçamentos, mas vinculando à pesquisas que reflitam a realidade de mercado."*

Como se vê, não subsiste a antiga compreensão de que a estimativa de preços se satisfaz com a mera obtenção de três orçamentos. Ao revés, impõe-se à Administração a formação de uma verdadeira "cesta de preços aceitáveis", construída a partir de múltiplas fontes idôneas e compatíveis com o objeto contratado, de modo a refletir, com fidedignidade, as condições reais de mercado. Esse mesmo entendimento foi mencionado pelo Conselheiro VALDECIR PASCOAL nos autos do Processo TC nº 1603378-4.

O próprio julgado explicita os meios adequados para tanto, indicando que "esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas



## **PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO**

### **Palácio José Joaquim da Silva Filho**

junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública”.

7

Por fim, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União<sup>5</sup> também delimita a responsabilidade pela realização da pesquisa de preços, ao consignar que “não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”.

Diante desse cenário, conclui-se que a estimativa de preços deve ser conduzida com rigor técnico e metodológico, não apenas como requisito formal do procedimento licitatório, mas como elemento central para assegurar a legalidade, a economicidade e a eficiência da contratação pública.

#### **2.4 Do exame das minutas do edital e do contrato**

O art. 53 da Lei nº 14.333/2021 preconiza que “Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”. Trata-se, portanto, de etapa essencial de controle, voltada à verificação da conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico, sem adentrar, contudo, em aspectos de conveniência e oportunidade administrativa.

No que diz respeito aos aspectos jurídicos-formais da contratação pretendida, especialmente no tocante à elaboração do estudo técnico preliminar, do termo de referência e da minuta de edital, verifica-se que os documentos apresentados encontram-se, em linhas gerais, devidamente fundamentados nas disposições da Lei nº 14.133/2021, observando-se a estrutura mínima exigida, a definição do objeto, as condições de participação, os critérios de julgamento e as cláusulas contratuais essenciais.

Quanto à minuta contratual, constata-se a presença das cláusulas necessárias à formalização da avença, com adequada previsão de direitos e obrigações das partes, hipóteses de sanções, critérios de reajuste, condições de pagamento e mecanismos de fiscalização e gestão contratual, em conformidade com a legislação de regência.

No que se refere às soluções adotadas, especialmente sob o prisma técnico, cumpre registrar que esta assessoria jurídica não detém competência nem expertise para aferir sua adequação ou eficiência, limitando-se sua atuação ao controle de legalidade. Tais aspectos inserem-se no âmbito de discricionariedade técnica da Administração e dos setores competentes, responsáveis pela definição da melhor solução para o atendimento do interesse público.

#### **2.5 Da fase externa**

No que tange à fase externa do certame, o art. 53, § 3º, prevê que “encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54”, que estabelece:

<sup>5</sup> TCU. Acórdão 3516/2007. Processo nº 005.991/2000-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.





## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

*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 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.*

8

A exigência de ampla publicidade do edital não constitui mera formalidade, mas requisito de validade do certame, diretamente vinculado aos princípios da transparência, da competitividade e da isonomia. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) assegura acesso amplo e centralizado às informações, ao passo que a publicação do extrato em diário oficial e em jornal de grande circulação amplia o alcance da licitação, favorecendo a participação de potenciais interessados.

Nesse contexto, é imprescindível que a Administração observe rigorosamente os meios e prazos de divulgação previstos em lei, sob pena de comprometimento da validade do procedimento licitatório, inclusive com risco de nulidade e responsabilização dos agentes envolvidos.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e resguardado o poder discricionário da Administração Pública, opina este assessor pela observância dos apontamentos acima delineados, manifestando-se pela aprovação dos instrumentos elaborados, notadamente o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do edital, no que se refere aos seus aspectos jurídico-formais.

Ressalta-se que a presente análise limita-se ao controle de legalidade, não abrangendo a avaliação das soluções técnicas adotadas, dos valores estimados, tampouco de quaisquer outros elementos de natureza eminentemente técnica ou discricionária, os quais escapam à esfera de competência desta assessoria jurídica.

É o parecer, salvo melhor juízo<sup>6</sup>.

Vitória de Santo Antão, 27 de fevereiro de 2026.

  
**TIAGO DE LIMA SIMÕES**  
OAB/PE nº 33.868

<sup>6</sup> "EMENTA: CONSTITUCIONAL. A DMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

