PARECER JURÍDICO Nº 344/2026/PGL

Suzano, 21 de outubro de 2026.

Ao Ilmo. Senhor
RODRIGO YUKIO IGARASHI
Agente de Contratações e Pregoeiro

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE JURÍDICA. EDITAL PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE VALES-TRANSPORTE. ATO DA MESA Nº 22/2026. LEI 14.133/2021.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se da Comunicação Interna nº 053/2026/CPC (protocolada em 16/10/2026 sob o nº 3264) requerendo análise jurídica em relação ao procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, com vistas à contratação de empresa para o fornecimento de vales-transportes destinados aos servidores da Câmara Municipal de Suzano, conforme Ato da Mesa nº 022/2026.

2. Os autos, com 01 volume e 128 páginas até o presente momento, foram regularmente formalizados e se encontram assim instruídos.

1 – fls. 02/03: Documento de Formalização da Demanda – DFD;
2 – fls. 05/14: Estudo Técnico Preliminar – ETP;
3 – fls. 15/24: Termo de Referência – TR;
4 – fls. 25/43: Pesquisa de preços;
5 – fls. 45/46: Ato da Mesa nº 022/2026 autorizando a abertura do certame licitatório e respectiva publicação em 22/09/2026 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo;
6 – fls. 47/50: Designação do pregoeiro e equipe de apoio, Portaria 75/2025 publicada em 07/02/2025 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo;
7 – fls. 52: Comunicação Interna – CI nº 051/2026/CPC questionando acerca da disponibilidade orçamentária para realização do certame;
8 – fls. 54: Comunicação Interna – CI nº 99/2026/DCO informando que há disponibilidade orçamentária para realização do certame;

9 – fls. 55: Comunicação Interna – CI nº 052/2026/CPC solicitando a reserva da dotação orçamentária para a realização do certame;
10 – fls. 56/57: Comunicação Interna – CI nº 99/2026/DCO encaminhando nota de reserva de dotação orçamentária; e
11 – fls. 84/160: Minuta de Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2026.

3. Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Legislativa, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal de Suzano no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento licitatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Da Adequação da Modalidade Licitatória Eleita

4. Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

5. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

6. No caso vertente, verifica-se a natureza comum do objeto a ser contratado (fornecimento de vales-transportes), circunstância expressamente consignada pela Administração nos itens 4.1. do Estudo Técnico Preliminar (fls. 06) e 1.2. do Termo de Referência (fls. 15), o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

7. Ademais, o setor competente expressamente declara que o objeto da contratação não configura serviço de luxo (item 1.2.3. do Termo de Referência, fls. 39), em cumprimento às determinações do artigo 20 da Lei 14.133/2021 e artigo 10 do Decreto Municipal 9.907/2023.

8. Por fim, cumpre destacar que o presente certame está sendo realizado via Pregão Eletrônico, de modo a privilegiar a eficiência da Administração.

II.2. Do Planejamento da Contratação

9. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual (artigo 12, inciso VII) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

10. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> 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.
> (grifos nossos)

11. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução (caso disponível mais de uma) aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

12. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

II.3. Estudo Técnico Preliminar – ETP

13. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

14. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> Art. 18. (...)
> § 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;
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.**

15. No caso sob análise, verifica-se que o ETP contempla todos os itens referidos no artigo 18 §1º da Lei nº 14.133/2021 (fls. 05/14). Verifica-se também que foi realizada a **análise de riscos** prevista no artigo 18 §1º da Lei nº 14.133/2021 (fls. 11/12), bem como há nos autos comprovação da **reserva de numerário** (fls. 56/57) para fazer frente à contratação pretendida.

II.4. Termo de Referência

16. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, a saber:

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

> 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 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;

17. Especificamente em relação a compras, na elaboração do Termo de Referência também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> (...)
> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:
> I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
> II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
> III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

18. O Termo de Referência apresentado às fls. 15/24 contempla as referidas exigências legais. A estimativa do valor da contratação (fls. 25/43) tomou por base contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no ano anterior à pesquisa de

preços, observando os parâmetros e exigências do artigo 23 da Lei 14.133/2021 e da Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021.

19. Ressalte-se, por fim, que para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria do órgão avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se ao setor requisitante que verifique o cumprimento deste requisito.

II.4. Minuta de Edital e seus Anexos

20. O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido às fls. 59/128.

II.5. Designação de agentes públicos

21. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Edilidade, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

22. No presente caso, foram juntadas aos autos a portaria de designação do agente de contratação e pregoeiro (fls. 47/50) e a comprovação da capacitação exigida para a função.

23. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca dentre os princípios que regem o procedimento licitatório o da segregação de funções, segundo o qual veda-se a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação. Nesse sentido prevê o artigo 7º, §1º da referida lei:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
> (...)

> § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
> (grifos nossos)

24. Da análise dos autos, depreende-se dos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato que não há concentração de competências em apenas um agente público, respeitando-se o princípio da segregação de funções.

III – DO PARECER JURÍDICO

25. Destaque-se que o presente Parecer fica unicamente adstrito aos aspectos jurídicos da possibilidade de alteração contratual, não entrando no mérito quanto à qualidade e a satisfação dos serviços prestados, cabendo isso ao Gestor do Contrato e a Autoridade máxima desta Casa de Leis optar pela sua alteração.

26. Frise-se, ademais, que este parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O Departamento Jurídico, segundo a jurisprudência, não é investido de poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa.

27. O parecer jurídico poderá manifestar-se sobre a discricionariedade. Isso envolverá muito mais uma ponderação sobre as diferentes alternativas, suas vantagens e suas desvantagens. Em muitos casos, a manifestação compreenderá o fornecimento de informação sobre precedentes similares, indicando o resultado da experiência. Assim, por exemplo, pode indicar os resultados obtidos pelo próprio órgão ou por outras entidades em situações similares. Essas indicações não significam que o parecer jurídico produziria a decisão sobre a conveniência e oportunidade. Em temas de discricionariedade, o parecer apenas apresenta um cunho informativo, destinando-se a fornecer subsídios para a decisão da autoridade competente.

28. Assim, é de se considerar o parecer desta Procuradoria não vinculativo, conforme se identifica no seguinte acórdão do Tribunal de Contas de União, *verbis*:

> Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia

possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da Administração Pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Dec.-lei 200/1967, Lei 8.666/1993). Acórdão 1.379/2010, Plenário, rel. Augusto Nardes.
(grifos nossos)

IV – DA CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente certame.

30. É o nosso entendimento, s.m.j.

Érika M. Coutinho
OAB/SP nº 298.136
Procuradora Legislativa