

PARECER JURÍDICO

Parecer n. 196/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços em borracharia, alinhamento e balanceamento de veículos leves e pesados para atendimento às demandas da Prefeitura e suas Secretarias Municipais de Xinguara/PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo Nº 076/2025/PMX
Pregão Eletrônico SRP Nº 042/2025/PMX

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica do Processo Administrativo nº 076/2025/PMX, referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 042/2025/PMX, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços em borracharia, alinhamento e balanceamento de veículos leves e pesados, com vistas a atender as demandas da Prefeitura Municipal de Xinguara/PA e de suas respectivas Secretarias.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD) das Secretarias de Assistência Social, Meio ambiente, Administração, Educação e Saúde.
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Cotações com estimativas de preços;
- d) Declaração de Previsão Orçamentária;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária com a devida autorização de cada uma das Secretarias solicitantes;
- f) Termo de Autuação;
- g) Portaria de nomeação da Comissão de Licitações;
- h) Termo de Referência;

- i) Minuta do Edital e anexos;
- j) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise visa verificar a regularidade jurídica da fase interna do Processo Administrativo nº 076/2025/PMX, atinente ao Pregão Eletrônico SRP nº 042/2025/PMX, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 e nos demais normativos aplicáveis à matéria.

2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

A opção pelo **Pregão Eletrônico** como modalidade licitatória mostra-se tecnicamente apropriada e legalmente amparada, considerando que o objeto do certame – serviços de borracharia, em geral – que se enquadram como **serviço comum**, conforme art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, como “bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado”.

Além disso, quanto ao Sistema de Registro de Preços, sua adoção mostra-se plenamente justificada diante da natureza recorrente, mas não contínua, dos **serviços de borracharia, alinhamento e balanceamento** demandados pela frota municipal. Tal sistemática permite à Administração promover contratações sob demanda, conforme a real necessidade e disponibilidade orçamentária, evitando o comprometimento imediato dos recursos públicos e possibilitando o atendimento ágil às manutenções dos veículos, com planejamento adequado e maior controle dos gastos operacionais relacionados à mobilidade e ao funcionamento da frota pública.

Portanto, a escolha do **Pregão Eletrônico em SRP** está devidamente justificada, encontra respaldo nos princípios da economicidade, eficiência e planejamento, e está em conformidade com os artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, com o Decreto Federal nº 10.024/2019, e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

2.2. Da fase preparatória e justificativas

A fase preparatória encontra-se adequadamente instruída, conforme disposto nos arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021, com destaque para o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que apontam de forma clara e fundamentada a necessidade administrativa.

A necessidade da contratação encontra-se consubstanciada nos autos, especialmente em razão da imprescindibilidade dos serviços de borracharia, alinhamento e balanceamento para a manutenção preventiva e corretiva da frota municipal, composta por veículos utilizados em atividades essenciais como transporte escolar, coleta de resíduos, transporte de pacientes e serviços urbanos.

A prestação dos referidos serviços por empresa especializada busca garantir maior qualidade técnica, agilidade no atendimento e menor tempo de inatividade dos veículos, atendendo aos princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e da economicidade.

2.3. Da Aferição dos Preços Médios

A estimativa de preços apresentada no Termo de Referência foi realizada com base em cotações de mercado atualizadas, exclusivamente utilizando o **Sistema de Banco de Preços**, atendendo aos critérios estabelecidos no art. 6º da Resolução Administrativa nº 12/2024/TCM-PA.

Os métodos empregados visaram representar, com fidedignidade, a realidade dos preços praticados no mercado, descartando-se valores manifestamente inexequíveis ou excessivos em relação à média de mercado. Essa abordagem assegura a razoabilidade dos valores estimados e a viabilidade econômica da futura contratação, em observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A metodologia adotada na composição da estimativa está em consonância com o que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União convencionou denominar como “cesta de preços”. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário, cujo item 9.5.1 orienta que:

“as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames”;

e, ainda, que:

a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais” (item 9.5.2)

Assim, a metodologia adotada na formação da estimativa de preços observou boas práticas consolidadas e diretrizes fixadas pelos órgãos de controle, conferindo robustez técnica e legalidade ao procedimento preparatório da contratação.

2.4. Da viabilidade orçamentária e financeira

A contratação sob análise possui respaldo orçamentário e financeiro, conforme demonstra a Declaração de Previsão Orçamentária e a Declaração de Adequação Orçamentária acostadas aos autos, observando-se o disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a contratação mediante SRP confere maior flexibilidade à Administração, permitindo aquisições conforme a necessidade, sem comprometer de forma imediata o orçamento público, garantindo-se, assim, a observância aos princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência administrativa.

2.5. Do Termo de Referência

O Termo de Referência constante do Anexo I do edital está em conformidade com os requisitos previstos no art. 42 da Lei nº 14.133/2021, apresentando justificativas claras e objetivas quanto à necessidade da contratação dos serviços de borracharia, alinhamento e balanceamento de veículos leves e pesados, com especificações técnicas suficientes, descrição dos serviços a serem prestados, quantitativos estimados, prazos, exigências de qualidade e forma de execução contratual.

A elaboração do Termo de Referência demonstrou aderência à realidade operacional do Município de Xinguara/PA, destacando-se a impossibilidade de execução direta pela Administração, a necessidade de manutenção contínua da frota municipal, bem como o impacto direto desses serviços na prestação de atividades essenciais, como transporte escolar, coleta de resíduos e deslocamento de pacientes.

Além disso, foram observadas as exigências de conformidade técnica e a garantia da adequada execução dos serviços, inclusive com previsão de retrabalho em caso de falha ou não conformidade, reforçando o compromisso com a eficiência, a economicidade e a continuidade dos serviços públicos. O documento ainda contempla aspectos relacionados à sustentabilidade e à gestão contratual, cumprindo integralmente as disposições legais aplicáveis.

Cumprindo ainda consignar que os quantitativos estimados constantes no Termo de Referência foram projetados para um período de 24 (vinte e quatro)

meses, correspondente à vigência contratual prevista, o que demonstra planejamento adequado da demanda e compatibilidade entre os volumes licitados e o tempo de execução do contrato, em conformidade com os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência administrativa.

2.6. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta do edital e seus anexos foram objeto de análise jurídica prévia, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Em linhas gerais, não se identificaram inconformidades que comprometam a legalidade do certame.

Contudo, faz-se necessário as seguintes adequações, visando uma melhor adequação ao objeto licitado, e a praxe que vem sendo utilizada pela administração pública municipal.

2.6.1. Da Exigência de Plano Logístico por Empresas Não Regionais

Conforme consta da Minuta do Edital, no item 10 “APRESENTAÇÃO DE PLANO LOGÍSTICO”, foi exigida a apresentação de Plano Logístico às empresas que estiverem sediadas fora dos municípios considerados regionais, ou seja, fora dos previstos no Decreto Municipal de Regionalização nº 343/2025.

Contudo, considerando a natureza do objeto do presente processo, entende-se que tal exigência não se aplica adequadamente ao caso em tela, uma vez que se trata unicamente da prestação de serviços de borracharia, alinhamento e balanceamento, que serão executados de forma presencial e localizada, **em oficinas físicas situadas dentro do território do Município de Xinguara ou em sua proximidade imediata.**

Diferentemente do fornecimento de bens ou equipamentos, em que há efetiva logística de entrega e transporte de materiais, os serviços ora licitados pressupõem a condução dos veículos da frota municipal até o local de execução do serviço, não havendo, portanto, necessidade de estrutura logística por parte da contratada para atendimento fora da sede da prestação.

Vale frisar que este parecerista não diverge do entendimento acerca da pertinência da exigência de apresentação de plano logístico, reconhecendo sua relevância como mecanismo de mitigação de riscos contratuais e garantia da efetiva execução nas hipóteses de fornecimento de bens e insumos, especialmente quando envolvem logística de transporte, armazenamento e prazos de entrega.

Todavia, ressalta-se que tal exigência deve ser aplicada com critério e adequação ao objeto licitado, de modo que, no presente caso, em que se trata exclusivamente da prestação de serviços presenciais, realizados em borracharias/oficinas locais, a manutenção da exigência não se mostra compatível com a realidade operacional da contratação pretendida.

Assim, recomenda-se a exclusão da referida exigência da minuta do edital, por não se coadunar com as características do objeto e por não representar medida proporcional e razoável à garantia da execução contratual, preservando-se a competitividade do certame e evitando-se questionamentos ou impugnações futuras com base em restrições indevidas.

2.6.2. Da Recomendação de Inclusão da Exigência de Localização da Contratada em um Perímetro de até 100 km

Considerando a natureza do objeto licitado, recomenda-se a inclusão, na minuta do edital, de cláusula exigindo que a empresa contratada esteja localizada em um raio máximo de 100 km do Município de Xinguara/PA, **medida**

que já constitui praxe administrativa adotada em certames anteriores com objeto análogo.

Tal exigência mostra-se razoável, proporcional e juridicamente válida, por estar diretamente relacionada à efetividade da execução contratual e à continuidade dos serviços públicos. A proximidade geográfica da contratada proporciona maior celeridade no atendimento, reduz significativamente o tempo de inatividade da frota, facilita o acompanhamento e a fiscalização do contrato, além de mitigar custos logísticos e operacionais relacionados ao deslocamento dos veículos até o local de prestação dos serviços.

Trata-se, portanto, de exigência técnica objetivamente mensurável, compatível com os princípios da economicidade, eficiência e vantajosidade previstos no caput e nos incisos I e III do art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, está alinhada ao disposto no art. 5º da mesma lei, que assegura à Administração a prerrogativa de adotar critérios que garantam a seleção da proposta mais vantajosa, desde que motivadamente justificados.

Corroborando esse entendimento, o Tribunal de Contas da União já validou a legalidade de exigências territoriais similares, desde que demonstradas por critérios técnicos e fundamentação plausível, conforme ilustra o Acórdão nº 6463/2011 – TCU – 1ª Câmara, que admite a limitação geográfica como critério aceitável em situações que demandem pronto atendimento ou vigilância contínua da execução contratual.

Paralelamente, ressalta-se que a eventual inclusão de exigência alternativa, como a apresentação de plano logístico por empresas sediadas fora da região, não se revela a mais adequada neste caso específico. Isso porque, ao contrário do fornecimento de bens e insumos, que envolve complexidade logística de entrega e transporte, os serviços ora licitados serão prestados presencialmente

nas dependências da contratada, cabendo à Administração o deslocamento da frota até o local da execução.

Dessa forma, conclui-se que a melhor prática, já adotada pela Administração em situações similares, é a previsão de critério territorial objetivo, como a exigência de localização da contratada em um perímetro de até 100 km, a qual se recomenda expressamente que passe a integrar a minuta do edital, com supressão de eventual previsão de plano logístico, por ausência de aderência à realidade do objeto contratual.

3. DA CONCLUSÃO

Diante da análise empreendida, constata-se que o Processo Administrativo nº 076/2025/PMX, referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 042/2025/PMX, encontra-se formal e materialmente instruído em conformidade com os dispositivos da Lei nº 14.133/2021, bem como com os princípios constitucionais e administrativos aplicáveis à contratação pública.

Verificou-se que a modalidade escolhida – Pregão Eletrônico – e o Sistema de Registro de Preços são juridicamente adequados ao objeto licitado, tendo em vista a natureza comum dos serviços e a imprevisibilidade da demanda em termos de volume e periodicidade. A fase interna do processo demonstra planejamento satisfatório, com a identificação precisa da necessidade administrativa, a definição dos resultados esperados e a vinculação ao plano de gestão da frota pública, conforme previsto nos arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021.

Foram recomendadas, entretanto, duas adequações relevantes à minuta do edital:

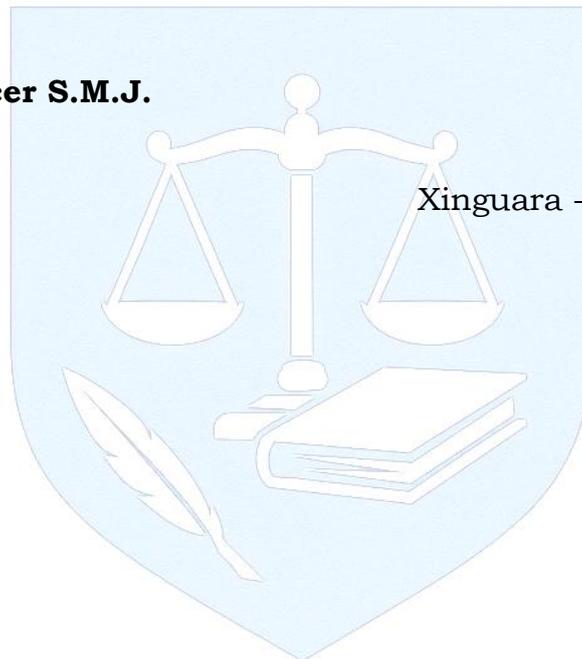
a) a exclusão da exigência de apresentação de plano logístico por empresas não regionais, por não se mostrar compatível com a natureza do objeto (serviços presenciais, realizados nas instalações da contratada), e

b) a inclusão de cláusula que condicione a contratação à localização da empresa em um raio de até 100 km do Município de Xinguara/PA, medida objetiva e proporcional, já adotada em certames anteriores da Administração para contratações similares, e que assegura maior eficiência, controle e continuidade dos serviços públicos.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina **pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, com a devida incorporação das recomendações ora exaradas à minuta do edital**, recomendando-se a publicação do instrumento convocatório após os ajustes, com a devida observância dos princípios da publicidade, isonomia, eficiência e planejamento.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 11 de junho 2025.



Nilson José de Souto Júnior

Assessor Jurídico em Licitações

OAB/PA n° 16.534

Contrato Administrativo n° 009/2025