PARECER JURÍDICO Nº 59/2026

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, em atenção ao disposto no §1°, do art. 53, da Lei nº 14.133/21, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto tanto da fase prévia de planejamento quanto da minuta de edital do Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço, modalidade fechado e aberto, cujo objeto é **Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos para atender as necessidades das diversas secretarias do Município de Itabaiana/SE**, conforme avenças técnicas constantes no Anexo I do Edital.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

> *"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".*

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

> ***"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.*** *Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."*

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

Antes de imiscuir-se a despeito da aplicabilidade, ou não, da modalidade licitatória elegida para a consecução da presente pretensão, qual seja pregão, é imperioso burilar a fase prévia de planejamento, pois, esta postula-se como prolegômeno do processo. Impende asserir que, acaso se observe a existência de vício neste processo, o processo, *in rerum*, estar-se-á malversado e, assim, sobrestado.

Dito isso, ao compulsar o repositório documental acostado pela secretaria jurisdicionada, observa-se a existência da fase adrede de planejamento, posto que foram carreados o Documento de Formalização da Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Termo de referência – TR; Matriz de Riscos – MR; Pesquisa de Preços – PP; Estimativa do impacto financeiro; e Parecer circunstanciado do Controle Interno.

Ao cotejar, em especial, as minúcias do ETP, do TR e da MR, vislumbra-se que a fase de planejamento fora concebida de forma minudente, visto que os artefatos são dotados dos jaezes legais hábeis a lastrear a legalidade dos mesmos. Insta aduzir que, as referidas peças são imbuídas de idiossincrasias técnicas heteróclitas, e, por não determos a expertise técnica para cotejar escarafunchadamente as mesmas, a presente análise, dar-se-á sobre o aspecto legal, tão somente, sobre o crivo apontado e, porquanto, as especificidades técnicas, dever-se-ão serem analisadas, em última instância, pelo próprio órgão assistido.

No presente caso vislumbra-se que, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, fora concebido em observância, sobretudo, do Art. 18, da Lei Federal N° 14.133/21, vide que este é calcado em elementos técnicos e estruturado na forma do dispositivo legal predito, o que denota foi efundido projeções quanto às variações previsíveis, calcada em critérios objetivos e, portanto, houve a instrução pretérita de planejamento, dentro, à guisa suplet va, a consecução da reserva do mínimo legal, conforme elucida o afamado doutrinador Marçal Justen Filho, vejamos:

> "O planejamento é uma manifestação da filosofia racionalista. Reflete uma concepção filosófica de mundo, que reputa que a racionalidade humana é suficiente para dominar a Natureza e assegurar o controle sobre a evolução dos fatos. Esse

racionalismo absoluto fundamentou as propostas do positivismo e da modernidade do séc. XIX.

Ao longo do tempo, a experiência humana vem evidenciando os limites do racionalismo. Não se trata de negar a importância e a necessidade do uso da razão, mas de admitir que a racionalidade humana não é suficiente para explicar a integralidade do mundo, nem é apta a produzir, em termos gerais e ilimitados, soluções satisfatórias e adequadas."[1]

O autor continua:

O art. 18 evidencia a insuficiência da pura e simples adoção de determinadas soluções pertinentes à licitação e ao contrato. É indispensável que tais medidas reflitam o exame antecipado das circunstâncias e das condições, em termos compatíveis com um bom planejamento. Logo, o art. 18 requer a exposição dos motivos que conduziram às opções escolhidas pela Administração.

A validade das decisões da Administração, especialmente no tocante ao conteúdo do edital, depende da comprovação da sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito.[2]

Assim, vejamos a literalidade da norma em cotejo:

"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

[1] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 333-334.
[2] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 341

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;

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."

Nesta senda, com o azo de prover maior intelecção ao presente instrumento, atenho-me a indigitar que os elementos mínimos foram observados, vide que à descrição da necessidade, bem como sua definição, em especial, há de se reputar que há a previsão no Plano de Contratações Anual – PCA, e, as condicionantes do inc. II, do art. 167, da Constituição Federal, c/c art. 73, do Decreto-Lei N° 200/1967 e art. 16 e inc. IV, do Art. 37, ambos, da Lei Complementar N° 101/2000, sendo eles:

(Constituição Federal)

"Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)"

(Decreto-Lei N° 200/1967)

"Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites prèviamente fixados em lei."

(Lei Complementar N° 101/2000)

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

(...)

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços."

Assim, aferida a legalidade do planejamento do presente auto, a pretenção desta urbe na Aquisição de apólice de seguro para persecução da prestação do serviço público de estilo é hígida, vide que, o serviço público possui caráter indisponível, logo sendo impossível a interrupção deste, o que mormente ao escólio do doutrinador Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29 Ed. Malheiros, 2004, *in verbis*:

> "na Administração Pública, não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."

Com espeque no exposto acima, bem como na justificativa apresentada alhures, acostada, vê-se que o bem comum o qual se trata o presente edital é de suma importância a prestação do serviço público e, não obstante que da sua não aquisição culminaria em efeitos nefastos, tanto para este ente federativo, quanto aos munícipes.

Por conseguinte, e antes de proceder a uma análise acerca da minuta do edital no aspecto da legalidade, convém proceder à uma breve explanação acerca da modalidade de licitação escolhida para a aquisição dos serviços descritos no primeiro parágrafo desse texto.

O pregão foi criado pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000 - convertida em lei, qual seja a de nº 10.520, de 17 de julho de 2002 - para ser aplicada apenas pela União nas aquisições de bens e serviços comuns, abrangência esta posteriormente ampliada no sentido de permitir aos demais entes federados se utilizar desta modalidade licitatória e também o Decreto 10.024 de 20 de setembro de 2019 e Decreto Municipal 026 de 19 de fevereiro de 2020 que regulamentavam a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão, na forma eletrônica. Com o advento da Lei Federal N° 14.133/2021, os referidos normativos foram ostracizados, entretanto, ao que concerne a modalidade pregão, houve a manutenção das exegeses daqueles diplomas legais, pois, quando da aquisição de bens e a contratação se serviços comuns pelos entes federativos, conforme art. 29 da Lei Federal, a saber:

> "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."

Vejamos o posicionamento doutrinário:

"Nos termos do §2° do artigo 17, tanto no pregão como na concorrência deve-se adotar preferencialmente o formato eletrônico, admitindo-se a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

(...)

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 usuais de mercado.

Por expressa previsão legal (parágrafo único do artigo 29), o pregão se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, executados os serviços de engenharia comuns.

Serviço comum de engenharia é todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens. Noutro prumo, se o serviço especial, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não

se enquadrando no conceito de serviço comum de engenharia, o pregão não poderá ser utilizado."[3]

Acerca da determinação da utilização do pregão eletrônico, prevê a Orientação Normativa nº 54/2014, de lavra da emérita Advocacia geral da União, a saber:

> " Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável."

Há de obtemperar que, muito embora possa ser inoculado que os precetos jurisprudências predecessor, concebidos sob à égide da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Nº 8.666/93, deva ser demovido, tal intelecção é despiciente, vide que o novel diploma legal não se trata de uma disrupção, mas sim de um condensador dos diversos entendimentos espaços e absortos que incidiam nas contratações públicas, tanto assim o é que é esse, senão outro, o entendimento, *mutatis mutandis*, engendrado pelo, já citado, afamado doutrinador Marçal Justen Filho, a saber:

> "Considerando a mesma temática sob outro enforque, deve-se admitir que a jurisprudência produzida a propósito da Lei 8.666/1993, relativamente à contratação direta, permanece aplicável na medida em que as modificações sistêmicas e

[3] In TORRES, Ronny Charles, **Leis de licitações públicas comentadas**, 12ª Ed., São Paulo Juspodivm, 2021, pag. 196 - 197.

pontuais não impliquem a necessidade de revisão de entendimento."[4]

O pregão eletrônico vem sendo cada vez mais utilizado para realizar as compras e contratações públicas em razão da transparência e agilidade do processo.

A transparência, acessibilidade para participação e rapidez dos processos, possibilitam mais competitividade entre os fornecedores e com isto, há uma redução de custos nas compras públicas.

É certo que a definição legal de bens e serviços comuns não é precisa e pela leitura do texto legal acima transcrito, conclui-se que o que determina ser um bem ou não comum, é a possibilidade de definição do padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usais no mercado.

No caso em tela a modalidade em voga é a preferível, vide que a aquisição dos materiais em voga é algo pertinente para o ente munícipe, além de ser produto de portifólio de ampla gama de empresas, e a modalidade escolhida permite ampliar a competitividade do certame. Além disso a forma escolhida evita a aglomeração de pessoas, o que é preterível vide as reminiscências do cenário pandêmico.

Todavia, para o fim de facilitar o trabalho hermenêutico dos operadores do direito, findou o governo federal por editar, em 08 de agosto de 2000, o Decreto nº 3.555, que traz, nos seus anexos, um rol exemplificativo do que seria bens e serviços comuns, lista está, seguida pela Prefeitura de Itabaiana quando da edição do Decreto Municipal nº 04/2006 e Decreto 026/2020, bem como eventuais alterações posteriores.

[4] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 939.

Por estas razões, vê-se o correto enquadramento do objeto desta licitação à modalidade escolhida. Digo isso por existir autorização legal de sua aplicação ao caso concreto, cujo objeto é a contratação de empresas seguradora para realizar as apólices de seguro dos veículos pertencentes a Secretaria de Educação que compõem a frota de veículos desta Prefeitura, no exercício de 2022, face a discricionariedade de sua escolha, optado por utilizá-la nos exatos moldes permitidos pelo art. 1º da Lei do Pregão. Acerca do tema, cito, novamente, Marçal Justen Filho[5]:

> *"O pregão é um procedimento adequado e muito vantajoso para produtos que não comportem variações qualitativas em decorrência da atuação do fornecedor. Mais Precisamente, quando existe uma padronização das qualidades e atributos do objeto no mercado, o pregão é a solução mais satisfatória. Isso Porque a redução do preço, desde que dentro dos padrões de exequibilidade, não afetará a qualidade padronizada que foi consagrada nas práticas de mercado. Considere-se, por exemplo, o combustível ou programas de computador. A variação de preços não abrange a oportunidade para o adquirente adquirir produtos de qualidade diversa ou insatisfatória."*

Ultrapassadas esta breve explanação propedêutica, passo à análise do edital.

De acordo com o disposto no art. 6º, inciso XXIII da Lei Federal nº 14.133/21, do Termo de Referência, anexo do edital constará todas as especificações técnicas hábeis a lastrear a plena compreensão do objeto, prevê, *in verbis*:

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

[5] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 445.

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;".

Da análise acurada dos autos do procedimento licitatório, vê-se que houve completa observância ao disposto no transcrito dispositivo legal, pois, conforme supramencionado, consoante se pode verificar do Termo de Referência redigido pela autoridade competente, oportunidade na qual apresentou a necessidade **Contratação de empresa especializada para**

prestação de serviços de locação de veículos para atender as necessidades das diversas secretarias do Município de Itabaiana/SE.

Além disso é um serviço individualizável, que pode e deve ser feito na modalidade Pregão, tendo em vista a natureza da contratação. O pregão na forma eletrônica decorre da imposição legal acima apresentada, o que é também vantajoso para Administração Municipal, face a ampliação da concorrência e a efetiva busca pela melhor proposta.

A forma eletrônica é uma tendência nacional e quando se trata de verbas federais, uma imposição.

Ademais, o edital do pregão definiu o objeto do certame, bem como cumpriu as demais exigências constantes em lei, quais sejam, a habilitação, os critérios de aceitação das propostas e as sanções por inadimplemento, bem como a aplicação do teor da Lei Complementar nº 123/06, como condição de validade e eficácia do Edital, bem como a observância do §1°, do art. 46, c/c §1°, do Art. 47, ambos, da Lei Federal N° 14.133/2021, vejamos:

> "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.

(...)

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
>
> Parágrafo único. (...)"

Insta asserir, ainda, que o Termo de Referência observa a Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, que regulamenta a confecção do referido instrumento a nível nacional. Muito embora possa ser aventado que tal normativo tem aplicação cogente somente à esfera nacional, este é aplicável, no que couber, na forma do art. 187, da Lei Federal N° 14.133, conforme entendimento doutrinário:

> "Os demais entes federativos são titulares de competências insuprimíveis. Entre elas, encontra-se o poder de regular os assuntos de seu interesse. No exercício de tal competência, os referidos entes podem optar por aplicar os regulamentos editados pela União. Essa é uma faculdade abrangida na sua própria competência. A previsão do art. 187 não acrescenta qualquer elemento normativo no sistema jurídico brasileiro. Não implica obrigatoriedade da aplicação dos regulamentos federais no âmbito dos demais entes federativos, o que acarretaria a sua inconstitucionalidade. E não dispensa a necessidade de ato regulamentar específico, a ser editado por cada um dos entes federativos, caso repute conveniente e satisfatório adotar a aplicação de regulamento federal."[6]

Além do mais, pari passu, consta dos autos designação, por parte da autoridade competente e através de portaria, da figura do pregoeiro – bem como da equipe de apoio –, a quem incumbirá dirigir todos os trabalhos, inclusive receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e

[6] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 1767.

classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação, conforme determina o art. 6º, da Lei Municipal nº 2.705/2023.

In extremis, aduzo sobre que toda a fase preparatória deves ser publicizada, quando de uma eventual homologação do processo licitatório, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme impinge determina o art 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, e que, ao menos, quando da divulgação da licitação, nos termos art. 54, *caput* e §1º, e art. 94, do mesmo diploma legal, deverá ser publicado o Termo de Referência e o estudo técnico preliminar, conforme preconiza a *vox legis* do Acórdão N° 2076/2023 – plenário, ei-lo:

> "9.2. dar ciência ao HGeRJ acerca da ocorrência das seguintes irregularidades, que não deverão constar nos editais dos futuros certames, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos:
>
> 9.2.1. falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares;"

Por fim, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contratantes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei n° 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei n° 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os princípais constitucionais da Administração Pública, contidos no art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto, após instruções retratadas acima e análise da Procuradoria acerca da observância das exigências acima apresentadas para

se alcançar a legalidade da minuta do edital e do termo de contrato administrativo a ser firmado com a vencedora do certame, opino pela possibilidade jurídica da contratação em voga, salvo melhor juízo, oportunidade em que esse entendimento poderá ser reformulado.

Este é o entendimento, salvo melhor Juízo.

Itabaiana/SE, 03 de novembro de 2026

ASSINADO DIGITALMENTE
RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA
SERPRO

Rubens Danilo Soares da Cunha
Procurador do Município