PARECER Nº 59 /2026
REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 36.067/2026

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória e minuta do edital de Pregão Eletrônico para aquisição de 15 ônibus elétricos e 8 carregadores.

EMENTA

Direito Administrativo. Licitações. Lei nº 14.133/2021. Pregão eletrônico. Análise jurídica da minuta do edital. Aquisição de ônibus elétricos e carregadores. Critério de julgamento menor preço por lote. Fase preparatória da contratação. Princípios da legalidade, planejamento, isonomia e competitividade. Parecer de natureza opinativa.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Jurídica acerca da análise da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, vinculada ao Processo Administrativo nº 36.067/2026, cujo objeto consiste na aquisição de 15 (quinze) ônibus elétricos e 08 (oito) carregadores de alta potência, destinados ao atendimento das necessidades da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito – SMTT, conforme especificações constantes do instrumento convocatório e de seus anexos.

Conforme se extrai dos autos, a contratação insere-se no contexto da política pública de modernização e eletrificação da frota do transporte coletivo urbano do Município de Aracaju, sendo precedida de experiência anterior com a incorporação de 15 veículos elétricos e 07 carregadores já em operação, circunstância que permitiu à Administração aferir, em ambiente real, a viabilidade técnica e operacional da solução adotada.

O procedimento será realizado na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço por lote, modo de disputa aberto, participação ampla e processamento por

meio do sistema eletrônico Licitanet, observando-se a legislação aplicável, notadamente a Lei nº 14.133/2021, legislação complementar pertinente e normativos municipais correlatos.

A instrução processual contempla os documentos essenciais da fase preparatória, notadamente estudo técnico preliminar, termo de referência, matriz de riscos, pesquisa de preços, minuta do edital e respectivos anexos, nos quais se encontram descritas as especificações técnicas, regime contratual, prazos, sanções administrativas os parâmetros de julgamento, as condições de participação, os critérios de habilitação e as diretrizes de execução contratual.

É o breve relatório.

II. OBJETO DA ANÁLISE

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos da fase preparatória e da minuta do referido edital de Pregão Eletrônico, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria. Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos constantes dos autos concernentes ao processo licitatório, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da administração pública. Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência, é ato de natureza meramente opinativa e não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente.

III. FUNDAMENTAÇÃO

A análise jurídica do presente feito deve observar a conformidade da fase preparatória e do instrumento convocatório com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao planejamento da contratação, à definição do objeto e à preservação da competitividade do certame.

O procedimento de licitação inicia-se com uma fase preparatória, na qual se promove a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta do objeto e do recurso próprio para a despesa, culminando com o edital respectivo. Ato contínuo, fazem parte dos autos a serem examinados Minuta do Edital, Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e seus anexos.

A análise do edital e seus anexos pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração é exigência da Lei nº 14.133/2021 *in verbis:*

> Art. 53. 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.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;"

O pregão eletrônico é modalidade de licitação prevista no art. 28, I, da Lei nº 14.133/2021, e com o advento da nova lei de licitações esta modalidade de licitação se tornou obrigatória (art..29, *caput*) para aquisição de bens e serviços comuns, cujos critérios de julgamento poderá ser menor preço e maior desconto.

O edital, ato convocatório da licitação em qualquer de suas modalidades, é assim referido por Hely Lopes Meirelles:

> "O edital é o instrumento através do qual a Administração Pública leva ao conhecimento público a abertura da concorrência ou tomada de preços, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Vincula inteiramente a Administração e os proponentes às suas cláusulas. Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência ou da tomada de preços."[1]

Nesta esteira, observa-se do Edital que o objeto da licitação é a aquisição de 15 (quinze) ônibus elétricos e 08 (oito) carregadores de alta potência, destinados ao atendimento das necessidades da Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito – SMTT; objeto este cujos padrões de desempenho e qualidade dos referidos produtos foram objetivamente definidos pelo Edital, sendo plenamente adequada a modalidade do Pregão eletrônico para licitar o objeto almejado.

No que tange as exigências da habilitação, estas não impõem condições desarrazoadas aos

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 9. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. P110

licitantes interessados. Em verdade, a habilitação deve servir para que a Administração Pública certifique-se de que não contrata com empresa débil ou de saúde financeira frágil, sob pena de inexecução contratual, devendo para tal determinar padrões razoáveis para participação dos licitantes.

Nesta esteira, o art. 37, inciso XXI da Carta Magna, permite que se estabeleçam "*exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*". Para definir o objeto da licitação e as condições de contratação, a Administração pode-se servir de certa margem de discricionariedade para determinar, em cada caso concreto, o que deverá ser comprovado pelos interessados em participar da licitação, sempre visando o atendimento de seus interesses e respeitando-se a isonomia entre os licitantes.

Assim ensina o abalizado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "Do Edital constam indicações concernentes aos requisitos exigidos dos que pretendem participar do certame. Isto é, compete à Administração estabelecer as condições para que alguém possa disputar uma licitação. São exigências relativas aos sujeitos. Com efeito, interessa, como é lógico, cifrar a disputa a quem tenha realmente condições de vir a cumprir o pretendido pelo Poder Público. À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não se pode envolver-se em riscos que tragam incerteza quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora."[2]

As exigências de demonstrativo para habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista previstas no Edital se mostram razoáveis e proporcionais para a avaliação de estabilidade financeira das licitantes em função da complexidade do objeto licitado, bem como atende aos requisitos do art. 62 da Nova Lei Geral de Licitações.

No que tange aos critérios de qualificação econômico-financeira, e qualificação técnica, constantes no item 7.4 e 7.5 – do Anexo II – TERMO DE REFERÊNCIA do Edital de Licitação, cumpre salientar que não podem ser dispensados o conhecimento técnico especializado nem a comprovação de experiência e de capacitação operativa para cumprir o contrato.

---

[2] MELLO, Celso Antonio Bandeira. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1986. P. 115

Neste ponto, o edital exigiu atestado de capacitação técnica, comprovando que a licitante executou serviços similares, em igual porte, com o fornecimento de 50% do quantitativo do objeto a ser licitado. Tal imposição é razoável, prestando-se à cautela nas contratações públicas, tendo em vista o objeto ora licitado, sendo expressamente permitido a exigência de atestados e de experiência pretérita, o que se denota da leitura do art. 67, II da Lei geral de Licitações.

Diante disto, vislumbramos plena legalidade as exigências de qualificação técnica, e habilitação econômico-financeira dentro dos limites legais de exigência previstos no art. 67 e 69 da Lei Geral de Licitações.

No que se refere ao critério de julgamento por lote, observa-se que a modelagem adotada encontra respaldo na necessidade de integração entre os veículos e os sistemas de recarga, constituindo solução tecnicamente coerente com o objeto contratado. Tal opção, desde que motivada tecnicamente, não afronta o princípio da competitividade, sendo admitida pela legislação e pela jurisprudência dos órgãos de controle.

Ademais, a caracterização do objeto como bem comum mostra-se juridicamente adequada, uma vez que as especificações técnicas constantes do Termo de Referência permitem a definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade, legitimando a utilização da modalidade pregão, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

O edital também disciplina adequadamente as hipóteses de impedimento de participação, contemplando as vedações previstas no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, bem como as situações relativas a conflito de interesses, sanções administrativas e participação de empresas coligadas, o que contribui para a integridade do certame.

Observamos que o Estudo Técnico Preliminar evidencia, de forma consistente, a necessidade administrativa que fundamenta a contratação, destacando que a ampliação da frota elétrica decorre de política pública já iniciada, com resultados positivos aferidos quanto à redução de emissões, diminuição de ruídos e melhoria do conforto dos usuários. Registra-se, ainda, que a contratação não se apresenta como medida isolada, mas como continuidade de estratégia institucional voltada à modernização e eletrificação gradual do sistema de transporte coletivo urbano, o que demonstra aderência ao princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O Termo de Referência, por sua vez, apresenta definição detalhada do objeto, contemplando especificações técnicas compatíveis com a natureza da contratação. Os veículos a serem adquiridos devem possuir, entre outros requisitos, piso " Low Floor" total (piso baixo), capacidade mínima para aproximadamente 70 passageiros, sistema de ar-condicionado conforme normas da ABNT, saídas de emergência distribuídas ao longo do veículo, acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, iluminação interna adequada e dispositivos de segurança e sinalização, além de estrutura voltada ao conforto e à ergonomia do condutor e dos usuários.

Consta, ainda, previsão de que os veículos deverão ser apresentados para verificação técnica pela Administração, seja mediante entrega em Aracaju, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, seja mediante disponibilização para inspeção em qualquer local do território nacional, o que revela preocupação da Administração com a aderência da proposta às especificações exigidas.

No tocante à estimativa de preços, verifica-se que o Termo de Referência fixa, para o lote correspondente aos ônibus elétricos, valor unitário estimado de aproximadamente R$ 3.779.092,49, totalizando R$ 56.686.387,35, evidenciando a relevância econômica da contratação e a necessidade de rigor na condução do certame

A minuta do edital mostra-se estruturada em conformidade com a legislação vigente, prevendo a realização do pregão eletrônico por meio da plataforma LICITANET, com regras claras quanto à participação dos licitantes, envio de propostas, fase de lances, habilitação e julgamento. Destaca-se a previsão de que a fase de habilitação sucederá a fase competitiva, em consonância com o rito do pregão, bem como a exigência de apresentação de proposta contendo especificações técnicas compatíveis com o Termo de Referência.

Importa destacar que o conjunto documental evidencia coerência entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a minuta do edital, inexistindo dissociação entre os elementos que compõem a contratação. Essa harmonia revela adequada observância ao princípio do planejamento e à vinculação entre os instrumentos preparatórios e o instrumento convocatório.

Sob o prisma dos princípios que regem as contratações públicas, não se identificam, na análise jurídica, cláusulas que restrinjam indevidamente a participação de licitantes ou que comprometam a isonomia, estando o procedimento alinhado aos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre consignar, ainda, que a Administração Pública detém o poder-dever de revisar e aperfeiçoar seus atos, nos termos das Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual eventuais ajustes técnicos ou redacionais no instrumento convocatório podem ser promovidos antes da publicação definitiva, com vistas ao aprimoramento do certame e à maximização do interesse público.

IV. CONCLUSÃO

Neste diapasão, considerando a análise dos elementos constantes dos autos, conclui-se que a fase preparatória da contratação e a minuta do edital encontram-se em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Portanto, esta Procuradoria opina pela regularidade jurídica do procedimento e pelo prosseguimento do certame, sem prejuízo da realização de eventuais ajustes de natureza técnica que a autoridade competente entenda pertinentes, no exercício do poder-dever de autotutela administrativa.

Salvo Melhor Juízo, é o parecer

Aracaju, 30 de março de 2026.

MAYARA GOMES BEZERRA
Procuradora Jurídica
OAB/SE 12.550