PARECER JURÍDICO

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Interessado: **SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA**

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REAVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DA MODELAGEM ADOTADA. MANIFESTAÇÃO DESFAVORÁVEL DA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO. ANULAÇÃO DO CERTAME. ART. 71, III, DA LEI Nº 14.133/2021. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PARECER FAVORÁVEL À ANULAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Processo Licitatório nº 0189/2026, Pregão Eletrônico nº 0067/2026, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Xanxerê/SC, com remuneração por quilômetro efetivamente percorrido, visando garantir a continuidade e a regularidade do serviço essencial, com valor global estimado de R$ 1.427.880,00 (um milhão quatrocentos e vinte e sete mil oitocentos e oitenta reais).

O procedimento foi estruturado mediante a utilização do Sistema de Registro de Preços, considerando as particularidades da execução dos serviços, especialmente a possibilidade de variação da quilometragem mensal, as alterações operacionais dos itinerários e a previsão de pagamento proporcional aos quilômetros efetivamente percorridos.

No decorrer da tramitação, a Controladoria-Geral do Município, após examinar os documentos que instruem o procedimento e as justificativas apresentadas pela Administração, manifestou-se desfavoravelmente à utilização do Sistema de Registro de Preços, considerando as características específicas do serviço pretendido.

Em sua manifestação, datada de 05 de outubro de 2026, a CGM concluiu pelo não acolhimento da forma de contratação adotada, recomendando o encaminhamento dos autos à autoridade competente para análise da anulação do certame, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Diante disso, os autos são submetidos à apreciação jurídica quanto às providências cabíveis.

É o lacônico relatório.

PARECER

Inicialmente, cumpre destacar que o Sistema de Registro de Preços constitui procedimento auxiliar previsto nos arts. 82 a 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, regulamentado, no âmbito municipal, pelo Decreto nº 25/2024, admitindo-se sua utilização para contratação de bens e serviços, desde que observada sua adequação às características e necessidades da Administração.

No presente caso, a adoção do Sistema de Registro de Preços foi inicialmente fundamentada nas particularidades operacionais da prestação dos serviços, especialmente na variação mensal da quilometragem, na necessidade de ajustes de itinerários e na possibilidade de remuneração proporcional à execução efetivamente realizada; todavia, a análise da adequação desse procedimento auxiliar deve considerar não apenas a forma de medição e pagamento, mas também a natureza da necessidade administrativa e as condições concretas de execução do objeto.

Nesse contexto, a Controladoria-Geral do Município, no exercício de suas atribuições institucionais, apresentou manifestação conclusiva no sentido de que a modelagem adotada não se revela a mais adequada às particularidades da contratação.

Conforme apontado pelo órgão de controle interno, o transporte coletivo urbano constitui serviço público essencial, cuja prestação deverá ocorrer de maneira contínua e ininterrupta, com necessidade previamente conhecida pela Administração Municipal.

Além disso, verificou-se que a Administração dispõe de estimativa anual da quilometragem necessária, correspondente a aproximadamente 73.000 quilômetros, sendo as

oscilações mensais relacionadas, predominantemente, às condições de execução dos serviços, e não propriamente à eventualidade da necessidade administrativa.

Destacou-se, ainda, que a remuneração por quilômetro efetivamente percorrido não depende necessariamente da utilização do Sistema de Registro de Preços, podendo ser estabelecida em contrato administrativo convencional, mediante critérios objetivos de medição, fiscalização e pagamento.

Dessa forma, embora a legislação admita a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços, a avaliação de sua pertinência deve ocorrer à luz das circunstâncias concretas de cada contratação, não decorrendo de sua previsão normativa autorização irrestrita para utilização em qualquer hipótese.

Sob essa perspectiva, as ponderações apresentadas pela Controladoria-Geral do Município evidenciam a necessidade de reavaliação da modelagem licitatória, especialmente quanto à compatibilidade entre o procedimento auxiliar escolhido e a natureza permanente e essencial do serviço pretendido.

Importa ressaltar que a presente análise não decorre de uma vedação legal genérica à utilização do Sistema de Registro de Preços para serviços contínuos, **mas da avaliação específica do objeto licitado e da necessidade de assegurar maior segurança jurídica à futura contratação.**

A existência de fundamentos administrativos para a adoção inicial de determinada modelagem não impede que, no curso do procedimento, sejam identificados aspectos que recomendem sua revisão, sobretudo diante das manifestações dos órgãos de controle e da necessidade de observância dos princípios da legalidade, eficiência, planejamento e segurança jurídica.

Nesse sentido, considerando a manifestação conclusiva da CGM, entende-se juridicamente justificável o acolhimento de suas ponderações, especialmente diante da necessidade de que o instrumento de contratação esteja adequadamente ajustado à prestação contínua do serviço público de transporte coletivo urbano.

A prerrogativa que confere à necessidade e obrigatoriedade da anulação diante de erro insanável, está regulamentado pelo do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades; II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;* ***III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;*** *IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação. § 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.* ***§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados****. § 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (Grifei)*

Como prevê o artigo em questão, a autoridade pública deverá anular o procedimento licitatório por ilegalidade, quando realizado em discordância com o preceito legal. Corroborando o exposto, o ilustre Hely Lopes Meireles conceitua anulação como *"a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade, pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital".*[1] Nesta senda, o ilustre doutrinador José Cretella Júnior leciona que "*pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais".* [2]

Não pode a Administração Pública se desvencilhar dos princípios que regem a sua atuação, principalmente no campo das contratações públicas, onde se deve buscar sempre a satisfação do interesse coletivo, obedecendo aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, e no art. 5º da lei 14.133/21.

Cabe colacionar, ainda, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473, que assim dispõe:

> *Súmula nº 346 - Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

---

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª edição. São Paulo: Editora Malheiros – 2004. p.302.

[2] CRETELLA JÚNIOR, José. Das licitações Públicas – **Comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993** – Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 305.

> *Súmula nº 473 - Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos:* ***A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos****; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.* (Grifei)

Pois bem!

No caso em exame, o apontamento da Controladoria recai sobre a própria modelagem da contratação, expressamente incorporada ao objeto do edital e aos documentos que estruturaram a licitação.

Por conseguinte, cabe destacar o art. 37 da Constituição Federal, onde se estabelece os princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles os princípios da moralidade e da impessoalidade que no caso em tela devem ser pautados. Veja-se

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* ***obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*** *(...) (Grifei)*

Quanto ao exercício do contraditório e da ampla defesa, o artigo 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, nos casos de anulação ou revogação, deve ser assegurada a prévia manifestação dos interessados. A mesma Lei prevê recurso no prazo de três dias úteis contra o ato de anulação ou revogação da licitação.

No presente caso, recomenda-se que seja assegurado aos licitantes interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, mediante a concessão de prazo de 3 (três) dias úteis para apresentação de manifestação acerca dos fundamentos que motivam a anulação. Transcorrido o prazo, com ou sem manifestação dos interessados, os autos deverão ser encaminhados à autoridade competente para decisão quanto à anulação do certame.

O edital também previa expressamente o cabimento de recurso contra a anulação da licitação e fixava o prazo de três dias úteis para sua interposição.

Dessa forma, **OPINA-SE** pela anulação integral do Processo Licitatório nº 0189/2026, Pregão Eletrônico nº 0067/2026, com fundamento no poder-dever de autotutela da Administração, Súmula 473 do STF, e pelo retorno dos autos à área técnica competente, para revisão e adequação dos documentos que instruirão a contratação.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Xanxerê/SC, 16 de outubro de 2026.

PEDRO HENRIQUE PICCINI
Procurador-Geral do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229