

Processo Licitatório: PE 017/2026

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Saúde - SEMSA

Valor estimado: R\$ 394.200,00 (trezentos e noventa e quatro mil e duzentos reais).

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição de “REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, TIPO MOTOCICLETAS DESTINADO À ATENDER AS NECESSIDADES E O DESLOCAMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – ACS, ATENDENDO A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMSA” mediante Registro de Preço, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- b) Despacho da Secretaria Municipal;
- c) Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- d) Termo de Reserva Orçamentária;
- e) Estudos Técnicos Preliminares - ETP;
- f) Termo de Referência - TR;
- g) Minuta de Edital;
- h) Minuta do Contrato;
- i) Etc.

É a síntese.

II- APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação tem como objetivo assessorar a autoridade responsável na fase inicial da licitação, no controle prévio de legalidade, conforme disposto no artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

O foco desta análise está na viabilidade jurídica do Registro de Preço PE 017/2026-SRP, antes da formalização do contrato, sem abranger aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, em conformidade com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

Neste momento, a Administração Pública encontra-se na fase preparatória, realizando os estudos e levantamentos necessários para embasar o registro de preço, de forma a assegurar segurança jurídica, transparência e conformidade com a legislação vigente.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

A Licitação é regulada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente pelos seguintes dispositivos:

- Art. 82 – Define o Sistema de Registro de Preços (SRP).
- Art. 95 – Exige formalização contratual para fornecimento parcelado de bens e serviços.
- Art. 54 e 94 – Determinam a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial.
- Decreto Federal 11.462, de 31 de março de 2023 – Regulamenta o art. 82 ao art. 86 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.
- Decreto Estadual nº 3.813, de 1º de abril de 2024
- Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021.
- Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022.

Além disso, devem ser observadas normativas federais, estaduais e municipais, bem como as diretrizes do Tribunal de Contas competente sobre registro de preços.

III. ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

1. Justificativa da Necessidade da Contratação

É imprescindível que o processo licitatório contenha uma justificativa formal da contratação, demonstrando a real necessidade do que está sendo solicitado. Essa motivação deve estar

vinculada às atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal (REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, TIPO MOTOCICLETAS DESTINADO À ATENDER AS NECESSIDADES E O DESLOCAMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – ACS, ATENDENDO A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMSA), garantindo que os recursos públicos estejam sendo aplicados de forma eficiente e alinhada ao interesse público.

A justificativa para a aquisição de motocicletas destinadas aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) revela-se plenamente adequada e coerente com a realidade local, especialmente considerando a vasta extensão territorial do Município. Trata-se de medida que potencializa a eficiência das atividades desempenhadas por esses profissionais, ao viabilizar maior agilidade no deslocamento entre bairros e comunidades, muitas vezes distantes entre si e com limitações de acesso. Além disso, o uso de motocicletas contribui para a ampliação da cobertura dos serviços de saúde, garantindo maior regularidade nas visitas domiciliares e, consequentemente, melhor acompanhamento das demandas da população.

A ausência de motivação pode comprometer a legalidade e a finalidade da contratação.

2. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar é peça obrigatória na fase preparatória da licitação, devendo conter a descrição da demanda, as soluções disponíveis, os riscos envolvidos, as alternativas de atendimento e o impacto orçamentário da aquisição.

O ETP dá suporte à tomada de decisão e assegura que a contratação seja precedida de adequado planejamento.

3. Inclusão do Mapa de Gerenciamento de Riscos

De acordo com as Instruções Normativas SEGES/MP nº 5/2017 e SGD/ME nº 94/2022, bem como com as boas práticas consolidadas pelo TCU, o Mapa de Gerenciamento de Riscos é documento obrigatório no processo de contratação, devendo ser elaborado na fase de planejamento e atualizado ao longo da seleção do fornecedor e da execução contratual.

Esse instrumento permite identificar, avaliar e propor medidas de mitigação para riscos técnicos, operacionais, financeiros e legais que possam comprometer a entrega dos bens, a execução contratual ou a regular aplicação dos recursos, especialmente quando envolvem verbas vinculadas, como as do FMS.

Sua correta elaboração fortalece o controle interno, previne falhas futuras e confere segurança à atuação dos fiscais e do gestor do contrato. Recomenda-se a juntada deste.

4. Realização de Pesquisa de Preços com Fontes Diversificadas

A estimativa de preços deve estar fundamentada em pesquisa realizada com base em fontes oficiais e confiáveis, como o Pannel de Preços do Governo Federal, contratos anteriores e cotações formais de mercado.

Para melhor entendimento, traz-se o Enunciado 320 da Associação Nacional dos Procuradores Municipais em que se diz o seguinte:

Enunciado 320 (AI III): ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PESQUISA DE PREÇOS AMPLA. DIVERSIDADE DAS FONTES DE CONSULTA. A pesquisa de preços deve ser a mais variada e ampla possível, baseando-se, sempre que possível, em diversas fontes: I. São exemplos de fontes de consulta: consulta ao Portal de Compras Governamentais; consulta a preços publicados em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; consulta a contratos similares de outros entes públicos; pesquisa de mercado com pelo menos 3 (três) fornecedores distintos do ramo do mercado, observando-se a disponibilidade do objeto da contratação; pesquisa em bancos de preços públicos ou privados devidamente estabelecidos e reconhecidos no mercado; outras, em especial as previstas no Manual de Orientação – Pesquisa de Preços do STJ; II. A impossibilidade de consultar diversas fontes e/ou a utilização de outros métodos de pesquisa devem ser justificadas nos autos do processo licitatório.

Percebe-se o reforço da necessidade de que a pesquisa de preços realizada pela Administração Pública seja ampla, diversificada e baseada em múltiplas fontes confiáveis. A intenção é assegurar que os valores estimados para a contratação reflitam de forma realista os preços praticados no mercado, promovendo a eficiência e a economicidade do certame.

O enunciado exemplifica algumas dessas fontes, como o Portal de Compras Governamentais, mídias e sites especializados com data e hora de acesso, contratos de entes públicos,

cotações com fornecedores, bancos de preços reconhecidos e orientações técnicas como as do STJ.

Caso não seja possível consultar diversas fontes ou se adote metodologia distinta, é imprescindível justificar tecnicamente essa escolha nos autos, garantindo a transparência e a motivação dos atos administrativos.

A ausência de fundamentação técnica pode comprometer a vantajosidade da proposta e gerar riscos de sobrepreço ou subpreço, sendo recomendável a apresentação de no mínimo três fontes distintas. No processo administrativo consta apenas um.

5. Elaboração Detalhada do Termo de Referência

O Termo de Referência deve conter as especificações técnicas dos bens a serem adquiridos, os critérios de aceitação, as condições de entrega, instalação, garantia e manutenção, quando aplicáveis.

Também deve prever critérios de medição e pagamento, modelo de execução contratual e responsabilidades das partes. A ausência de clareza nesse documento compromete a boa execução do contrato.

6. Justificativa da Modalidade e do Critério de Julgamento

Embora o uso do Pregão Eletrônico com critério de menor preço por item seja adequado para a aquisição de bens padronizados, a escolha deve ser justificada tecnicamente no processo.

Recomenda-se, portanto, a inclusão de nota técnica comparando este critério com alternativas como "menor preço por lote", considerando a natureza dos itens e a gestão contratual.

7. Previsão de Tratamento Favorecido a ME/EPP

Deve constar no edital a aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto na Lei Complementar nº 123/2006, incluindo a possibilidade de empate ficto, subcontratação e reserva de itens, quando cabível. Essas medidas asseguram maior competitividade e inclusão de empresas locais.

8. Critérios Objetivos de Inexequibilidade e Garantia de Defesa

O edital deve conter regras claras para desclassificação de propostas inexequíveis, com parâmetros objetivos, como a exigência de justificativa para propostas com valor muito abaixo do estimado. Deve, ainda, assegurar a ampla defesa e o contraditório aos licitantes, especialmente nos casos de inabilitação ou desclassificação, em atenção ao art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

9. Previsão de Penalidades Proporcionais e Justificadas

As sanções administrativas devem estar previstas de forma proporcional à gravidade das infrações contratuais. Recomenda-se a gradação das penalidades e a vinculação de cada sanção a situações específicas, a fim de evitar arbitrariedades e garantir a segurança jurídica na aplicação das penalidades, conforme a jurisprudência do TCU.

IV. ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO PREPARATÓRIA

Os procedimentos preparatórios são fundamentais para garantir a regularidade e eficiência da licitação. A observância de cada etapa, desde a justificativa da necessidade, passando pela verificação da economicidade e obtenção das autorizações formais, confere transparência e segurança jurídica ao processo, evitando riscos de impugnação ou questionamentos por órgãos de controle.

E como determina o *Enunciado 31 do II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal*, a adoção de modelos padronizados de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR) pelos órgãos públicos é uma prática essencial para garantir uniformidade na documentação, reduzir inconsistências e otimizar a eficiência em licitações, sobretudo em compras compartilhadas.

A padronização facilita a integração entre diferentes entidades, assegura maior transparência e agiliza a análise comparativa de propostas, além de minimizar retrabalhos e riscos de impugnações. Essa abordagem, alinhada às diretrizes da Lei 14.133/2021, reforça a racionalização de recursos e a conformidade legal, fortalecendo a gestão pública com processos mais previsíveis e alinhados às necessidades coletivas.

Dessa forma, a correção das pendências indicadas contribuirá para a robustez do processo administrativo, permitindo que a contratação se desenvolva de maneira plenamente alinhada aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade. Recomenda-se que essas pendências sejam sanadas antes da formalização do contrato.

V - CONCLUSÃO

Em face 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 processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

Por fim, destaca-se competir a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Por tais aspectos, respondem os setores técnicos competentes.

Salienta-se, ademais, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

É o Parecer. S.M.J.

São Félix do Xingu, 01 de abril de 2025.

Leonardo Moura Guido

OAB/SP 502.882

Procurador-Geral do Município de São Félix do Xingu

Decreto nº 296/2025