



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 007/2026-FMS

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM E SEM CONDUTORES DEVIDAMENTE HABILITADOS, COM ITINERÁRIO EM ÂMBITO MUNICIPAL, INTERMUNICIPAL, VICINAL E RURAL.

Ao Secretário Municipal de Saúde.

RELATÓRIO

Trata-se do processo administrativo em epígrafe, encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise e manifestação acerca da legalidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços (SRP), destinado à futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos, com e sem condutores devidamente habilitados, com itinerário em âmbito municipal, intermunicipal, vicinal e rural, destinado à Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

Conforme Documento de Formalização de Demanda constante dos autos, o Coordenador do Apoio Administrativo protocolou, junto ao Setor de Compras e Licitação, o Documento de Formalização de Demanda, por meio do qual restou formalizada a necessidade administrativa de contratação dos referidos serviços, deflagrando-se, a partir de então, os trâmites inerentes à fase preparatória do certame, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

A pretendida contratação revela-se medida indispensável para assegurar a continuidade, a eficiência e a regularidade das atividades desempenhadas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, especialmente no que concerne ao deslocamento de servidores, equipes técnicas, pacientes, insumos e demais demandas operacionais vinculadas à execução das políticas públicas de saúde. Considerando a extensão territorial do Município, a existência de áreas rurais e vicinais e a necessidade de atendimento intermunicipal, a disponibilidade de frota adequada constitui elemento essencial ao suporte logístico das unidades administrativas e assistenciais.

Ademais, o atendimento regular dessas demandas de transporte configura requisito operacional indispensável para prevenir a interrupção das atividades institucionais, garantir a efetividade das ações de saúde e assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência e continuidade do serviço público. Nesse contexto, a contratação ora proposta não se apresenta apenas como medida conveniente, mas como providência necessária à manutenção da regularidade dos serviços públicos e ao adequado funcionamento da estrutura administrativa municipal.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD, instrumento por meio do qual se formaliza a necessidade administrativa da contratação,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

delimitando seu objeto, justificativa e alinhamento ao interesse público;
(folhas 03 a 14)

b) Estudo Técnico Preliminar, no qual consta a descrição detalhada da necessidade da contratação, evidenciando o interesse público envolvido, acompanhado de seus respectivos anexos, quais sejam: Mapa de Risco, Memorial de Cálculo e Mapa Comparativo de Preços;(folhas 18 a 50).

c) Termo de Referência, contendo a descrição detalhada do objeto, especificações técnicas, quantitativos estimados, modelo de execução, critérios de medição e pagamento, requisitos de habilitação, bem como demais condições necessárias à contratação;(folhas 53 a 67).

d) Relatório de Pesquisa de Preços, elaborado nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, acompanhado dos documentos que o instruem;(folhas 110 a 111)

e) Justificativa formal acerca da não exigência de indicação de dotação orçamentária nesta fase procedimental, em razão da natureza do Sistema de Registro de Preços, nos termos dos arts. 82, 83 e 150 da Lei nº 14.133/2021;(folhas 113 a 115).

f) Autuação do procedimento licitatório pelo Agente de Contratação;(folha 117)

g) Minuta do Edital e seus anexos;(folhas 125 a 185).

O presente parecer tem como finalidade auxiliar o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados durante a fase preparatória do procedimento.

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

ANÁLISE JURÍDICA

a) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o objetivo de assistir a autoridade competente assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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;



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Conforme dispõe o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade restringe-se à verificação jurídica da futura contratação. Não se estende, portanto, a outros elementos relacionados ao procedimento, como aqueles de ordem técnica, mercadológica ou vinculados à conveniência e oportunidade administrativa. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas constantes do processo — incluindo a descrição detalhada do objeto, suas características, requisitos e a estimativa de preços — tenham sido devidamente elaboradas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor satisfação do interesse público.

Cumpre destacar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar auditoria sobre a competência dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. Cada agente deve zelar para que suas condutas estejam dentro dos limites da atribuição que lhe foi conferida.

Registre-se, ainda, que determinadas observações são apresentadas em caráter não vinculante, com o propósito de resguardar a autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da discricionariedade legal, decidir sobre a adoção ou não das recomendações. Ressalta-se, contudo, que eventuais apontamentos relativos à legalidade devem ser considerados para fins de correção. O prosseguimento do processo sem tais ajustes será de responsabilidade exclusiva da Administração.

b) Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória do processo licitatório corresponde ao momento de planejamento da contratação, devendo compatibilizar-se com o Plano Anual de Contratações (PCA), sempre que elaborado, bem como com as leis orçamentárias vigentes, nos termos do art. 18, caput da Lei nº 14.133/2021. Essa etapa deve contemplar, ainda, todas as variáveis de ordem técnica, mercadológica e de gestão que possam impactar a futura contratação.

O referido artigo também especifica um conjunto de providências e documentos que devem instruir o planejamento, conforme a seguir:

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 técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar enfrentou expressamente a questão relativa à previsão da contratação no Plano de Contratações Anual vigente. Consta do referido documento que a contratação do serviço de locação de veículos, com e sem condutor, não está prevista de forma específica no PCA atualmente em vigor. Todavia, o próprio ETP apresenta justificativa técnica consistente para tal circunstância, esclarecendo que a demanda não configura inovação administrativa nem criação de novo serviço, mas decorre de atividade permanente e essencial ao funcionamento das ações e serviços de saúde, já executada rotineiramente pela Administração Municipal.

Registra-se, ainda, que a necessidade da contratação encontra-se contemplada nos instrumentos formais de planejamento governamental, notadamente no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, os quais preveem ações e dotações destinadas à manutenção e ao suporte logístico das atividades da área da saúde. A ausência de previsão específica no PCA foi atribuída à limitação temporal do planejamento anual, elaborado em momento anterior à definição da estratégia considerada mais vantajosa para o atendimento da demanda, qual seja, a substituição ou complementação de meios próprios pela locação de veículos, solução que, segundo o ETP, apresenta maior eficiência operacional, economicidade e mitigação de riscos.

Cumprir-se destacar que o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige compatibilização com o Plano de Contratações Anual “sempre que elaborado”, não estabelecendo, contudo, vedação absoluta à realização de contratação não originalmente prevista, desde que haja motivação adequada e alinhamento com as leis orçamentárias. O Plano de Contratações Anual constitui instrumento de planejamento gerencial admitindo ajustes ao longo do exercício financeiro para contemplar demandas supervenientes ou reavaliadas, especialmente quando respaldadas por estudo técnico fundamentado.

Sob o prisma jurídico, portanto, a ausência de previsão expressa no PCA, isoladamente considerada, não compromete a regularidade da contratação, desde que demonstrada sua necessidade, seu alinhamento com o planejamento orçamentário e a adequação da solução adotada, circunstâncias que se mostram devidamente registradas no Estudo Técnico Preliminar. Recomenda-se, todavia, por cautela administrativa e em prestígio ao princípio do planejamento, que seja promovida a atualização formal do Plano de Contratações Anual pelo setor competente, a fim de manter a coerência entre os instrumentos de gestão.

No tocante aos demais requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla os elementos exigidos pelo §1º do referido dispositivo, incluindo a descrição da necessidade da contratação, a estimativa das quantidades acompanhada das memórias de cálculo, o levantamento de mercado, a estimativa do valor da contratação, a justificativa da solução adotada, a análise de riscos, a justificativa para o parcelamento do objeto e o posicionamento conclusivo quanto à adequação da contratação para o atendimento da necessidade administrativa. Verifica-se, igualmente, o atendimento aos elementos mínimos obrigatórios indicados no §2º do art. 18.

Diante desse contexto, conclui-se que a fase de planejamento da contratação encontra-se formalmente estruturada em consonância com as exigências da Lei nº 14.133/2021, não se



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

identificando vícios jurídicos aptos a macular o procedimento, ressalvada a recomendação de atualização do Plano de Contratações Anual, conforme já consignado.

Da análise da documentação constante dos autos, limitando-se esta manifestação aos aspectos jurídicos e sem incursão na seara técnica, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla os elementos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Observa-se a adequada descrição da necessidade da contratação, acompanhada da caracterização do interesse público envolvido, bem como a justificativa técnica quanto à solução adotada.

Consta, ainda, a demonstração do alinhamento da contratação com os instrumentos de planejamento governamental — PPA, LDO e LOA — acompanhada de justificativa fundamentada acerca da ausência de previsão específica no Plano de Contratações Anual, nos termos consignados no próprio ETP. Verificam-se também os requisitos da contratação, as estimativas de quantitativos com as respectivas memórias de cálculo, o levantamento de mercado e a justificativa técnica e econômica da escolha da solução de locação.

O documento apresenta, igualmente, a estimativa do valor da contratação com base em pesquisa de preços, a descrição da solução como um todo, a justificativa para o parcelamento do objeto, a análise de riscos, o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e eficiência administrativa, as providências prévias à celebração contratual, a identificação de contratações correlatas ou interdependentes, a análise de impactos ambientais e o posicionamento conclusivo quanto à adequação da contratação para atendimento da necessidade administrativa.

Dessa forma, sob o prisma formal e jurídico, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar atende aos requisitos estabelecidos na legislação de regência, não se identificando omissões relevantes capazes de comprometer a regularidade da fase de planejamento.

c) Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório deve contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Tal exigência insere-se no modelo de governança e gestão por riscos adotado pela nova Lei de Licitações, que busca antecipar cenários adversos e mitigar potenciais falhas na contratação pública.

A análise de riscos constitui instrumento de planejamento preventivo, voltado à identificação de eventos que possam impactar a regularidade do certame, a competitividade do procedimento, o cumprimento das obrigações contratuais ou a continuidade do serviço público, devendo prever, sempre que possível, medidas mitigadoras adequadas.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar encontra-se acompanhado do respectivo Mapa de Riscos, no qual foram identificados eventos potencialmente capazes de interferir na execução do objeto, especialmente aqueles relacionados à indisponibilidade de veículos, descumprimento de prazos, falhas operacionais, variações de demanda e riscos de descontinuidade do serviço. Consta, ainda, a indicação de medidas preventivas e estratégias de mitigação, em consonância com as diretrizes de planejamento previstas na legislação.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Sob o aspecto jurídico-formal, constata-se que a Administração atendeu à exigência contida no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, não se verificando omissão quanto à necessidade de gerenciamento prévio dos riscos inerentes à contratação.

Assim, no ponto, a instrução processual mostra-se adequada.

d) Da adequação da modalidade licitatória eleita

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições a todos os interessados, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei.

A licitação, portanto, configura procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato formal praticado pelo gestor público e que deve observar, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Com esse propósito, o legislador ordinário editou a Lei nº 14.133/2021, que sistematiza as diretrizes gerais a serem seguidas pelo administrador na condução dos processos de contratação, além de definir as modalidades licitatórias cabíveis, voltadas à obtenção da proposta mais benéfica para o interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a autoridade competente optou pela utilização da modalidade pregão eletrônico, regulamentada pela Lei nº 14.133/2021. O próprio texto legal, em seu art. 6º, inciso XLI, define o pregão como a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, sendo que o inciso XIII complementa o conceito ao esclarecer que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado.

Embora a norma legal delimite genericamente os casos em que o pregão pode ser empregado, não há rol taxativo que descreva de forma precisa quais bens e serviços são enquadrados como “comuns”. Essa ausência deu origem a debates doutrinários e jurisprudenciais, buscando uma interpretação adequada ao conceito.

Nesse contexto, merece menção o entendimento consolidado em precedentes do Tribunal de Contas da União, que, embora tenham sido proferidos sob a égide da antiga Lei nº 10.520/2002, continuam compatíveis com o regime da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital.

(trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º). 10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Constata-se, portanto, que a ausência de definição taxativa pela norma infraconstitucional transfere ao administrador público, à luz das peculiaridades do caso concreto, a responsabilidade de avaliar quais bens e serviços podem ser considerados comuns e usuais de mercado.

Presume-se, assim, que antes da instauração do procedimento licitatório a autoridade competente tenha realizado ampla pesquisa de mercado, a fim de fundamentar a conclusão de que os serviços pretendidos se enquadram nos conceitos legalmente estabelecidos.

Conforme já destacado pelo Tribunal de Contas da União, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que, por si só, determina se determinado bem ou serviço pode ser classificado como comum.

No caso específico, a análise dos autos, em especial dos elementos constantes no Termo de Referência e na justificativa que o acompanha, indica que o objeto em questão se enquadra no



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

conceito de bens e serviços comuns. Tal enquadramento autoriza a utilização do pregão como modalidade licitatória, possibilitando o exame dos demais aspectos jurídicos do certame.

Ressalte-se, por fim, que a análise ora realizada limita-se aos aspectos legais do procedimento, não abrangendo a verificação técnica do objeto. Nesse sentido, a avaliação casuística dos documentos que instruem o processo aponta para a viabilidade jurídica da adoção do pregão eletrônico, tal como proposto.

e) Da adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)

A Lei nº 14.133/2021 prevê o Sistema de Registro de Preços como procedimento auxiliar destinado a viabilizar contratações futuras e eventuais, especialmente adequado quando a Administração se depara com demandas variáveis, sazonalidades, impossibilidade de definição rígida de quantitativos a contratar, ou necessidade de flexibilidade operacional na execução do objeto, sem que disso decorra obrigação de contratação integral dos itens registrados. Trata-se, portanto, de instrumento de gestão contratual vocacionado à racionalização do planejamento, à eficiência administrativa e à mitigação de riscos de sobrecontratação, o que se coaduna com os princípios da economicidade e da eficiência que regem as contratações públicas.

No caso em exame, a adoção do SRP mostra-se juridicamente adequada e devidamente motivada nos autos. O Estudo Técnico Preliminar descreve, de forma expressa, que a demanda da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde é dinâmica e variável, sujeita a oscilações decorrentes de campanhas de vacinação, surtos, eventos climáticos, fluxos regulados de pacientes (v.g., TFD, hemodiálise, CAPS/TEA), necessidades supervenientes e deslocamentos em áreas urbanas, rurais e vicinais, o que inviabiliza a fixação prévia e estática de quantitativos a serem contratados durante toda a execução, justificando-se, por conseguinte, a contratação “por demanda”, ao longo da vigência da ata.

A motivação apresentada no ETP é coerente com o objeto descrito no Termo de Referência, que delimita as tipologias de veículos, os quantitativos estimados mensais e a lógica de execução conforme a necessidade do serviço público de saúde, reforçando que se trata de suporte logístico essencial, com variações previsíveis e imprevisíveis, cuja continuidade não pode sofrer solução de continuidade por insuficiência de frota.

Sob o aspecto jurídico, o SRP é especialmente útil neste cenário por (i) permitir o registro formal de preços e condições para contratações futuras, (ii) conferir maior agilidade e eficiência na resposta administrativa às demandas de transporte, e (iii) preservar a racionalidade do gasto público ao evitar contratações superdimensionadas em face de estimativas que, por natureza, são sujeitas a flutuação. Ademais, o próprio regime jurídico do SRP pressupõe a inexistência de obrigação de contratação integral dos quantitativos registrados, reforçando que a ata constitui instrumento de compromisso de fornecimento/execução nas condições registradas, sem impor, automaticamente, o dever de contratar em sua totalidade, o que se harmoniza com a lógica de gestão por demanda típica da política pública de saúde.

No mesmo sentido, o edital contempla a vigência da Ata de Registro de Preços pelo prazo de até 12 (doze) meses e prevê, de forma tecnicamente adequada, que eventual prorrogação por igual período dependerá de demonstração formal de vantajosidade, mediante pesquisa de



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

mercado atualizada, além da manutenção das condições de habilitação e inexistência de penalidade impeditiva, com exigência de motivação nos autos, o que reforça a governança, o controle e a aderência aos princípios da economicidade e do planejamento.

Dessa forma, considerando (a) a natureza variável e operacionalmente sensível da demanda de transporte no âmbito da saúde pública municipal, (b) a necessidade de pronta resposta administrativa a eventos sazonais e intercorrências assistenciais, (c) a justificativa formal constante do Estudo Técnico Preliminar, e (d) a disciplina expressa no instrumento convocatório, conclui-se que a adoção do Sistema de Registro de Preços se mostra juridicamente pertinente, proporcional e compatível com a Lei nº 14.133/2021, não se evidenciando vício quanto à escolha do procedimento auxiliar, ressalvada a necessidade de que cada contratação decorrente da ata observe, no momento próprio, a disponibilidade orçamentária, a formalização do instrumento pertinente e a verificação da manutenção das condições exigidas, conforme a legislação de regência e a disciplina editalícia.

f) Dos Requisitos Legais para a Realização do Pregão

Superada a análise acerca da pertinência do uso da modalidade pregão eletrônico, torna-se essencial a verificação minuciosa dos requisitos legais indispensáveis à sua adequada formalização.

Como já mencionado, o pregão eletrônico possui regulamentação em âmbito nacional, e a legislação pertinente estabelece um conjunto de providências preparatórias que a Administração deve observar sempre que optar por essa modalidade.

Nesse sentido, dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

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 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



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

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.

Diante do exposto, procede-se ao confronto entre as exigências legais e a documentação constante dos autos, a fim de verificar a conformidade jurídica do caso em análise ou, se necessário, indicar as medidas complementares que a Administração deverá adotar.

g) Da justificativa da contratação

Cumprir registrar que, à luz da teoria dos motivos determinantes, os atos administrativos, uma vez motivados, vinculam-se às razões expressamente indicadas como fundamento de sua prática. Isso significa que a validade do ato administrativo depende não apenas da existência formal de motivação, mas também da veracidade, coerência e pertinência dos fundamentos apresentados, os quais devem guardar correspondência com a realidade fática e com o interesse público que se pretende tutelar.

No âmbito das contratações públicas, a motivação assume especial relevância na fase preparatória, notadamente na descrição da necessidade administrativa e na escolha da solução a ser adotada. A Lei nº 14.133/2021 exige que a contratação esteja precedida de Estudo Técnico Preliminar apto a caracterizar o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, bem como a demonstrar a adequação da solução escolhida.

No caso em exame, a justificativa da contratação encontra-se detalhadamente consignada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, os quais evidenciam que a Secretaria Municipal de Saúde enfrenta demanda contínua e variável por serviços de transporte, envolvendo deslocamento de servidores, equipes técnicas, pacientes, insumos e documentos, inclusive em áreas rurais, vicinais e intermunicipais. Consta, ainda, a demonstração de insuficiência quantitativa e operacional da frota própria, bem como a análise comparativa entre aquisição e locação de veículos, concluindo-se pela maior eficiência, economicidade e mitigação de riscos decorrentes da contratação por locação.

A motivação apresentada revela-se coerente com a realidade administrativa descrita nos autos, estando alinhada aos princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e da racionalidade na gestão de recursos públicos. Não se verifica, sob o prisma jurídico-formal, desvio



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

de finalidade ou fundamentação genérica e abstrata, mas sim justificativa concreta vinculada às necessidades operacionais da política pública de saúde.

Ressalta-se, contudo, que a motivação deve permanecer fiel à necessidade efetivamente demonstrada nos autos, não se admitindo exigências técnicas desnecessárias, especificações que restrinjam indevidamente a competitividade ou condições que extrapolem o escopo do interesse público. A Administração deve zelar para que o objeto permaneça compatível com as necessidades descritas no planejamento, evitando-se acréscimos qualitativos ou quantitativos destituídos de justificativa técnica adequada.

Assim, sob o aspecto jurídico, a contratação encontra-se devidamente motivada, atendendo às exigências da Lei nº 14.133/2021 e aos pressupostos da teoria dos motivos determinantes, sem prejuízo de que a Administração observe, durante a execução contratual, a estrita aderência entre o objeto contratado e a necessidade que lhe deu causa.

h) Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência constitui peça fundamental da fase preparatória do procedimento licitatório, sendo instrumento destinado à definição clara, precisa e suficiente do objeto a ser contratado, nos termos do art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. É por meio desse documento que a Administração consolida os elementos técnicos necessários à adequada caracterização da contratação, estabelecendo as especificações do objeto, os quantitativos estimados, as condições de execução, os critérios de medição e pagamento, os prazos, as obrigações das partes e os parâmetros de desempenho esperados.

No âmbito do pregão, especialmente quando adotado sob a sistemática do Sistema de Registro de Preços, o Termo de Referência assume papel ainda mais relevante, pois deve possibilitar a definição objetiva do objeto, permitindo sua caracterização como bem ou serviço comum e viabilizando a formulação de propostas comparáveis entre si.

No caso em análise, verifica-se que o Termo de Referência descreve de forma detalhada o objeto da contratação, consistente no registro de preços para futura e eventual prestação de serviços de locação de veículos, com e sem condutores devidamente habilitados, destinados ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde, com itinerário em âmbito municipal, intermunicipal, vicinal e rural. As especificações contemplam tipologia dos veículos, requisitos mínimos de desempenho, condições de conservação, exigência de documentação regular, seguro e demais elementos usualmente exigidos no mercado de locação.

Constata-se, ainda, a coerência entre o objeto descrito no Termo de Referência e aquele consolidado na minuta de edital, não se verificando divergências substanciais que possam comprometer a clareza do certame ou gerar insegurança jurídica aos licitantes. Há correspondência lógica entre a necessidade identificada no Estudo Técnico Preliminar e a solução formalizada no Termo de Referência, evidenciando a observância da sequência adequada da fase preparatória.

Ressalte-se que a definição do objeto deve refletir estritamente as necessidades administrativas demonstradas nos autos, não se admitindo a inclusão de exigências excessivas,



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

irrelevantes ou desproporcionais que possam restringir indevidamente a competitividade ou direcionar o certame. Nesse ponto, a análise jurídica limita-se à verificação da regularidade formal e da compatibilidade das exigências com o ordenamento jurídico, não abrangendo a avaliação técnica das especificações adotadas, cuja responsabilidade compete aos setores técnicos da Administração.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que o Termo de Referência atende às exigências legais pertinentes, definindo o objeto de forma objetiva e suficiente para garantir a ampla competitividade e a adequada execução contratual, não se identificando vícios que comprometam a regularidade da instrução processual.

i) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A definição clara e objetiva do objeto — incluindo quantidades, metodologia e tecnologia a serem utilizadas, bem como eventuais critérios ambientais — é condição essencial para a realização adequada da pesquisa de preços, exigida pelo ordenamento jurídico.

Tal pesquisa deve ser ampla e atualizada, refletindo de forma fidedigna a realidade de mercado. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União recomenda que a Administração obtenha, preferencialmente, ao menos três cotações válidas; caso isso não seja possível, deve-se registrar a devida justificativa nos autos.

Cabe ressaltar, contudo, que o simples cumprimento dessa orientação nem sempre assegura um parâmetro confiável. Entre as falhas mais comuns, destacam-se a limitação do universo de empresas consultadas e a utilização de preços de varejo, quando o volume da contratação permitiria ganhos de escala e valores reduzidos.

Para mitigar tais distorções, recomenda-se que a pesquisa seja compatível com as características do objeto licitado e com a abrangência do mercado. Além disso, é salutar que a Administração diversifique suas fontes de consulta, utilizando, por exemplo, bases oficiais de sistemas de compras e informações de contratos recentes ou em execução.

Ressalte-se, ainda, que as empresas consultadas devem pertencer ao ramo compatível com o objeto pretendido (Acórdão TCU nº 1.782/2010-Plenário) e não podem manter vínculo societário entre si (Acórdão TCU nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Para efeito de documentação, recomenda-se verificar se os autos contemplam os seguintes registros:

- a)** A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b)** A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c)** Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d)** Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Cumprido destacar que a pesquisa de preços adequada é elemento indispensável para a correta definição do orçamento da contratação, uma vez que permite verificar a disponibilidade de recursos suficientes para suportar a despesa.

Além disso, tal levantamento é fundamental para evitar a restrição ou a indevida ampliação da competitividade do certame, considerando que o valor estimado do contrato influencia diretamente na definição sobre a destinação exclusiva da licitação a microempresas, empresas de pequeno porte ou sociedades cooperativas.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Ressalte-se que a pesquisa de preços utilizada para fixar o valor de referência foi realizada sob a responsabilidade de servidor formalmente designado para esse fim. Parte-se, assim, da presunção de que o método adotado representou a alternativa mais adequada para alcançar um parâmetro confiável. A este órgão de assessoramento não cabe adentrar no mérito da precificação, mas apenas orientar o responsável para que observe os critérios já mencionados quando da realização das futuras cotações.

j) Das Exigências de Habilitação

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, além da apresentação dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a habilitação do licitante exige a comprovação de sua regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, as Fazendas Estaduais e Municipais, quando cabível, bem como perante a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Também devem ser atendidas as exigências do edital relativas à habilitação jurídica, à qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira.

Ademais, impõe-se a comprovação da regularidade trabalhista e do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, além da inexistência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS/CGU).

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de comprovação da qualificação econômico-financeira mínima, requisito essencial para assegurar a execução do objeto contratado.

Quanto à aptidão técnica, cabe ressaltar que a Administração pode estabelecer exigências relacionadas ao corpo técnico do licitante, mediante a apresentação de certidões ou atestados que comprovem a execução de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto licitado.

Todavia, importa observar o disposto no art. 9º da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão de exigências capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, inclusive em relação à participação de sociedades cooperativas.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Recomenda-se, assim, que a Administração observe os entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria, registrando, de forma justificada nos autos, que os critérios de qualificação técnica estabelecidos no edital são necessários, adequados e proporcionais ao objeto da licitação. Deve-se assegurar, ainda, que tais exigências não configurem restrição indevida à competitividade do certame (cf. Acórdão TCU nº 135/2005-Plenário).

k) Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a celebração de contratos administrativos depende da existência de crédito orçamentário suficiente para fazer frente às despesas decorrentes da



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

execução contratual, em observância aos princípios da legalidade orçamentária e da responsabilidade fiscal.

Todavia, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, a formação da Ata não se confunde com a contratação propriamente dita. O registro de preços constitui procedimento preparatório destinado à formalização de compromisso para futura e eventual contratação, não gerando, por si só, obrigação imediata de despesa para a Administração.

Nos termos da sistemática prevista na Lei nº 14.133/2021, especialmente quando interpretada em conjunto com os arts. 82 e 83, a indicação de dotação orçamentária é exigível no momento da formalização do contrato ou da emissão do instrumento equivalente, ocasião em que se concretiza a obrigação financeira. A própria natureza do SRP — que não obriga a Administração a contratar a totalidade dos quantitativos registrados — afasta a necessidade de vinculação prévia de crédito orçamentário na fase inicial do certame.

No caso concreto, consta dos autos justificativa formal acerca da não indicação de dotação orçamentária nesta etapa procedimental, esclarecendo-se que a verificação da disponibilidade de créditos será realizada oportunamente, por ocasião da celebração de cada contratação decorrente da ata, com a correspondente emissão de nota de empenho ou instrumento contratual.

Ademais, o Estudo Técnico Preliminar registra que a despesa encontra respaldo nos instrumentos de planejamento orçamentário vigentes — Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual — os quais contemplam ações voltadas à manutenção e suporte logístico das atividades da saúde municipal.

Assim, sob o aspecto jurídico, não se verifica irregularidade na ausência de indicação específica de dotação orçamentária na fase de registro de preços, devendo, contudo, a Administração observar rigorosamente a existência de crédito suficiente e a regular emissão do empenho no momento da contratação efetiva, sob pena de violação às normas de direito financeiro e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

l) Autorização para a abertura da licitação

Superadas as fases relativas ao planejamento da contratação — como a definição do objeto e a indicação dos recursos orçamentários para custear a despesa — compete ao gestor avaliar a conveniência e a oportunidade da realização da contratação.

Uma vez concluída a pertinência da medida, deve ser formalizada a autorização para abertura da licitação.

No caso em análise, verifica-se que tal exigência foi devidamente observada.

m) Designação do Agente de Contratação e Equipe de Apoio

Para a condução da licitação, compete à autoridade competente designar um agente de contratação dentre os servidores do Município. Entre suas atribuições estão o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação, a verificação da habilitação e, por



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

fim, a adjudicação do objeto ao licitante vencedor. Ressalte-se que o servidor designado deve possuir capacitação específica para o desempenho da função.

No presente processo, verifica-se a regular designação do agente de contratação, bem como a publicação do respectivo ato, em conformidade com a exigência legal.

Além disso, cabe à mesma autoridade nomear equipe de apoio para auxiliar o agente de contratação em suas atividades. Essa equipe deve ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos da Administração, preferencialmente integrantes do quadro permanente do órgão. Observa-se, nos autos, que tal requisito também foi devidamente cumprido.

n) Da minuta do edital e seus anexos

De acordo com o art. 18, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta do edital e seus respectivos anexos, dentre os quais se inclui a minuta do contrato. Tal requisito foi devidamente observado.

No caso em exame, tanto a minuta do edital quanto a do contrato apresentam-se compatíveis com as disposições da legislação vigente.

o) Das Disposições Gerais

Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade do procedimento licitatório, limitando-se à análise dos aspectos jurídico-formais da fase preparatória, bem como à verificação da conformidade da minuta do edital e dos instrumentos contratuais com o ordenamento vigente.

A atuação desta Procuradoria não abrange a avaliação de mérito administrativo, tampouco a revisão de juízos técnicos, operacionais ou financeiros formulados pelos setores competentes, cuja responsabilidade permanece afeta à autoridade demandante e aos agentes públicos responsáveis pela instrução processual. A decisão quanto à oportunidade, conveniência e definição quantitativa do objeto insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa, devendo, contudo, estar devidamente motivada e fundamentada nos autos.

Registra-se que a definição das especificações técnicas, a estimativa de quantitativos e os parâmetros utilizados para formação do valor de referência são atribuições dos setores técnicos competentes, cabendo à Administração assegurar que tais elementos guardem correspondência com a necessidade pública demonstrada, observando-se os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da competitividade.

Destaca-se, ainda, que a regularidade da fase externa do certame dependerá da estrita observância das disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à publicidade do edital, ao respeito aos prazos mínimos legais entre a divulgação e o recebimento das propostas, à condução do julgamento, à motivação dos atos decisórios e à formalização adequada das contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

Por fim, recomenda-se que todos os atos subsequentes sejam devidamente documentados e motivados nos autos, a fim de assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

CONCLUSÃO

Ante o exposto, após exame dos autos sob o prisma estritamente jurídico-formal, conclui-se que o procedimento licitatório na modalidade **Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços nº 007/2026-FMS**, destinado à futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos, com e sem condutores devidamente habilitados, encontra-se devidamente instruído, em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se que a fase preparatória observou os requisitos previstos no art. 18 da Lei de Licitações, estando o processo instruído com Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços nos termos do art. 23, análise de riscos, justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços, autorização da autoridade competente, designação do agente de contratação e minuta do edital e seus anexos.

No que concerne ao Plano de Contratações Anual, embora a contratação não conste de forma expressa no PCA vigente, o Estudo Técnico Preliminar apresentou justificativa técnica fundamentada, demonstrando que se trata de demanda permanente e essencial às atividades da Secretaria Municipal de Saúde, devidamente alinhada aos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). Considerando o caráter dinâmico e gerencial do Plano de Contratações Anual, bem como a redação do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 — que exige compatibilização “sempre que elaborado” — a ausência de previsão específica, isoladamente considerada, não configura vício capaz de comprometer a regularidade do certame, recomendando-se, contudo, por cautela administrativa e em prestígio ao princípio do planejamento, a atualização formal do PCA pelo setor competente.

A modalidade licitatória eleita mostra-se juridicamente adequada ao objeto pretendido, uma vez que os serviços descritos se enquadram no conceito de serviços comuns, nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021, sendo legítima a adoção do Pregão Eletrônico.

Revela-se igualmente pertinente a utilização do Sistema de Registro de Preços, considerando a natureza variável da demanda, a necessidade de flexibilidade operacional e a inexistência de obrigação de contratação integral dos quantitativos registrados, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento.

Não se identificam vícios formais aptos a macular a regularidade da fase preparatória, ressalvada a necessidade de observância, na fase externa e nas contratações decorrentes da ata, das exigências relativas à disponibilidade orçamentária, formalização contratual, manutenção das condições de habilitação e demonstração de vantajosidade em eventual prorrogação.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Dessa forma, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se **favoravelmente ao prosseguimento do certame**, com a publicação do edital e regular deflagração da fase externa, observadas as recomendações consignadas neste parecer.

É o parecer.

Castanhal/PA, 20 de fevereiro de 2026.

AMANDA DE CÁSSIA OLIVEIRA SOTIRAKIS
ADVOGADA - OAB/PA Nº 38.956