



PARECER JURÍDICO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025/050601 – PMT

MODALIDADE – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 09.2025-000XX-PMT

TIPO – MENOR PREÇO POR ITEM

INTERESSADA: SEMUST/PREFEITURA MUNICIPAL DE TRACUATEUA

SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO – AGENTE DE CONTRATAÇÃO

ASSUNTO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE AMBULÂNCIA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO.

EMENTA: LICITAÇÃO. FASE INTERNA. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO POR ITEM. REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE AMBULÂNCIA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. LEI Nº 14.133/21.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por Item, com o intuito de registrar preços para eventual e futura contratação de empresa especializada em serviço de locação de ambulância, para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde do município de Tracuateua/PA.

O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: (i) Documento de Formalização da Demanda; (ii) Estudo Técnico Preliminar; (iii) mapa de risco; (iv) termo de referência; (v) pesquisas de preços; (vi) declaração de adequação orçamentaria; (vii) termo de autorização de despesa; (viii) termo de autuação do processo; (ix) minuta do edital; (x) minuta da ata de registro de preços e minuta do contrato.

Desta feita, os autos vieram à essa Assessoria para análise e parecer, em cumprimento ao art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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.

(...)

É o que há de mais relevante para relatar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, esclareço que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 8º, §3º da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o Princípio da Impessoalidade, que deve nortear as contratações realizadas pela Administração Pública.

Assim, cumpre ressaltar que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.



A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Preambularmente devemos destacar que para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também, o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

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 e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas de todo o Brasil, não só define o pregão como uma modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, como também estabelece como a regra do formato eletrônico e a ampliação do seu âmbito de aplicação, critérios de julgamento mais objetivos, Possibilidade de exigência de garantia da proposta, Celeridade e transparência no processo, Habilitação apenas do licitante vencedor.

De acordo com a Lei o pregão se volta à aquisição de bens e serviços comuns ou à contratação de serviço comum de engenharia, sendo 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.

Dessa maneira, em razão do objeto, o Pregoeiro elaborou minuta de edital para processo licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO SRP, tipo menor preço por item, conforme disposições da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, ante a análise do objeto de contratação, é plenamente cabível a utilização da modalidade pregão eletrônico para o processo licitatório em análise.



IV – PARECER

IV.1 - QUANTO A QUESTÕES GERAIS

Analisando-se os autos, verifica-se a pesquisa de preços foi realizada levando em consideração apenas informações extraídas de bancos e painéis de preços, bem como mídias especializadas.

No que tange à pesquisa de preços, o § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, aplicável no âmbito municipal:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso; IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

(...)



No caso em tela, a pesquisa de preços foi realizada com base em painéis e bancos de preços e em mídias especializadas.

. Sendo assim, tem-se que, em tese, foram observados os parâmetros prioritários previstos no 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

Destaca-se, que a pesquisa realizada exclusivamente com base em bancos e painéis de preços e em mídias especializadas pode não refletir os valores praticados pelo mercado. Diante disso, costumeiramente esta assessoria Jurídica recomenda a ampliação da cesta de preços, buscando-se orçamentos apresentados por potenciais fornecedores, isso porque, mesmo que os dados constantes em bancos e painéis de preços indiquem uma tendência de os valores refletirem as condições de mercado, é necessário, no entanto, que haja análise crítica dos dados que integram a pesquisa.

O Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara

Acredita-se que os dados que integram a cesta de preço tenham sido objeto de análise pelo gestor. Em esse não sendo o caso, recomenda-se seja procedida análise crítica dos valores.

Esclareço, que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica. Contudo, é atribuição desta assessoria Jurídica alertar o gestor quanto à necessidade de proceder tal análise.

Em o gestor entendendo que a média dos valores que integram a cesta de preços não reflete a realidade do mercado, recomenda-se a ampliação da pesquisa. Em sendo o caso, sugere-se seja encaminhado pedido de orçamento diretamente aos potenciais fornecedores, observando-se o que estabelece o artigo 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21.

Assim, são as orientações da recomendação para utilização, caso sejam necessárias.

IV.2 - DA ANÁLISE DOS AUTOS

Trata-se de processo administrativo que tem como objeto o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada em serviço de locação de ambulância, para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde do município de Tracuateua/PA.

O processo em questão seguiu acompanhado pelo Documento de Formalização da Demanda, justificado pelo Estudo Técnico Preliminar realizado pela Secretaria solicitante.

Constam ainda nos autos o Termo de Referências, contendo todos os elementos necessários à promoção do certame, havendo uma suficiente descrição do que se pretende contratar, bem como a existência de recurso orçamentário que assegure o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício.

Constam ainda: mapa de risco; termo de referência; pesquisa de preços; declaração de adequação orçamentaria; termo de autorização de despesa; minuta do edital, minuta da ata de registro de preços e minuta do contrato.

Assim, como já delineado nas linhas precedentes, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, qual seja o Pregão Eletrônico para Registro de Preços, ao amparo da Lei nº 14.133/2021, com o fito de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A modalidade pretendida pela administração encontra previsão no art. 28, I, da Lei 14.133/2021, *in verbis*:



Art. 28: São modalidades de licitação:

I – Pregão; [...]

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.

Cabe ressaltar aqui que deverá ser cumprido o disposto no Art. 23 da Lei 14.133/21, que estabelece:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Assim, tem-se que o certame poderá ser engendrado sob a modalidade referida, na forma eletrônica, possibilitando maior agilidade ao processo licitatório, uma vez que promoverá a participação apenas das licitantes interessadas que atendam às exigências do instrumento convocatório acostado ao processo.

Ressalta que há perfeita correlação entre as exigências contidas na lei acima descrita e o contido nos presentes autos processuais, estando apto ao atendimento da finalidade pública. Apresenta-se ainda nos autos a justificativa da contratação aqui buscada, restando evidente a sua necessidade.

No presente certame, o valor total estimado do serviço/produto a ser contratado encontrando-se adequado e compatível à previsão orçamentária, conforme se extrai do Relatório de Cotação e consta no despacho do departamento de contabilidade.

Por fim, no que concerne ao instrumento convocatório, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra. § 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência. § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:



I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos. § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica;

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado; VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências. § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos [§§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei](#), a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

(...)

Observados os dispositivos colacionados supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação.

Desta forma, entende-se que o presente procedimento atende as exigências contidas na Lei 14.133/2021, especialmente no que se refere ao Edital e a minuta do contrato administrativo, não sendo detectada nenhuma irregularidade e/ou contrariedade à legislação pertinente, seguindo todas as cautelas recomendadas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

V - CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria e as justificativas coligidas aos autos, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, opina pela viabilidade jurídica da contratação pretendida, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa da licitação.

Destaco, que o presente parecer limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstracto”,



ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas, não adentrando na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

Por derradeiro, anoto que está o presente processo condicionado à análise, apreciação e aprovação da autoridade superior competente.

Finalmente, recomenda-se que seja promovida a numeração dos autos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tracuateua/PA, 09 de maio de 2025.

JOÃO BATISTA CABRAL COELHO
Advogado - OAB/PA 19.846
Decreto nº 010/GP/PMT - 2025
Assessor Jurídico do Município de Tracuateua