



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: PE 058.2025-SESA

UNIDADE DEMANDANTE: Secretaria de Saúde

OBJETO: Registro de Preços para aquisição de motos, capacetes e bicicletas destinados aos agentes comunitários de saúde e agentes de endemias.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem por finalidade realizar a análise da fase interna do **Pregão Eletrônico nº 058.2025-SESA**, instaurado pela **Secretaria de Saúde** do Município de São Gonçalo do Amarante/CE, sob a forma de **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, nos termos da **Lei nº 14.133/2021**. A licitação objetiva a contratação de **aquisição de motos, capacetes e bicicletas destinados aos agentes comunitários de saúde e agentes de endemias**.

A adoção da **modalidade de Pregão Eletrônico**, em sua forma mais célere e transparente, mostra-se adequada, considerando que o objeto licitado refere-se a **objeto comum**, passível de descrição objetiva no edital. A utilização do **Registro de Preços** justifica-se pela natureza intermitente e variável da demanda, permitindo contratações conforme a necessidade, sem comprometer imediatamente os recursos financeiros, assegurando flexibilidade e controle de gastos.

Para subsidiar esta análise, foram examinados os seguintes documentos constantes nos autos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Pesquisa de Preços;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- Termo de Referência (TR);
- Minuta do Edital e do Contrato.

O **Documento de Formalização da Demanda (DFD)** apresentar de forma clara e fundamentada a **necessidade contínua e variável** do fornecimento do objeto do contrato. O documento demonstra que a contratação visa **aumentar a cobertura e a eficiência das ações em saúde, reduzir o tempo de deslocamento, melhorar a segurança dos agentes e garantir uma atuação mais efetiva junto à comunidade**.

No âmbito do Sistema de Registro de Preços, a publicação da Intenção de Registro de Preços (IRP) configura etapa relevante da fase preparatória, conforme estabelecido na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020 e nos normativos correlatos que tratam da governança do SRP. Tal procedimento tem por finalidade identificar, de forma transparente e antecipada, o interesse de outros órgãos ou entidades públicas em participar do certame, na condição de participantes ou aderentes.



A IRP deve ser publicada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), respeitando o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, conforme preconiza a normativa federal.

A verificação da regularidade jurídica e formal da documentação que garante o processo busca assegurar que não haja vícios capazes de comprometer a legalidade, a ampla competitividade e a eficiência do certame, além de garantir a adequada execução contratual futura. A análise também contempla sugestões para eventuais aprimoramentos, sobretudo no que diz respeito à gestão de riscos, às cláusulas contratuais e à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise jurídica do Pregão Eletrônico nº **PE 058.2025-SESA**, instaurado sob a forma de **Registro de Preços**, deve observar a conformidade da modalidade escolhida com o objeto a ser contratado, a legalidade e coerência das cláusulas editalícias, a adequação da minuta contratual, a fidedignidade da pesquisa de preços, a incorporação de critérios de sustentabilidade e a efetividade da gestão de riscos. Esta fundamentação tem por finalidade assegurar que a licitação esteja alinhada às disposições da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A manifestação jurídica no presente parecer se alinha ao controle prévio de legalidade previsto no **artigo 53 da Lei nº 14.133/2021**:

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.

A análise jurídica não abrange aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade, que são de responsabilidade dos setores competentes da Administração Pública. No entanto, caso haja impacto jurídico decorrente de tais questões, recomenda-se que a Administração observe atentamente as disposições legais e os princípios gerais da licitação e contratação pública.

1. Modalidade de Licitação e Regime de Contratação

A adoção da **modalidade Pregão Eletrônico**, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se adequada à natureza do objeto licitado, considerados serviços comuns e passíveis de padronização. Trata-se de modalidade que privilegia a celeridade processual, o julgamento objetivo das propostas e a ampliação da competitividade, aspectos essenciais para garantir a eficiência e a economicidade do procedimento.

A utilização do meio eletrônico para a condução do certame também está em consonância com o princípio da publicidade e com a diretriz legal que busca ampliar o acesso aos certames, proporcionando isonomia de condições para potenciais fornecedores, independentemente de sua localização geográfica. Tal mecanismo aumenta a competitividade e eleva as chances de a Administração contratar com melhores condições.

No tocante ao regime de contratação, foi corretamente utilizado o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, previsto no art. 82 da mesma Lei. O SRP é indicado quando a contratação se dará de forma parcelada e conforme a necessidade, não havendo certeza quanto à quantidade exata a ser adquirida no momento da licitação. Nesse contexto, o uso do registro de preços garante à Administração flexibilidade na gestão orçamentária, maior controle da demanda e evita o comprometimento antecipado de recursos com aquisições que podem não se concretizar integralmente.

Considerando-se que a contratação visará **atender demandas de bicicletas, motocicletas e capacetes**, cuja frequência e volume podem variar ao longo do tempo, o SRP torna-se a solução mais eficiente, permitindo contratações sob demanda, conforme a real necessidade administrativa.

Assim, verifica-se que tanto a modalidade de licitação quanto o regime de contratação escolhidos estão juridicamente adequados e estrategicamente alinhados às diretrizes legais e aos objetivos da contratação pretendida.

2. Cláusulas do Edital

O edital, enquanto instrumento convocatório essencial ao certame, foi elaborado com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, moralidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021. A estrutura do documento demonstra clareza e coerência na exposição das regras, permitindo que os licitantes compreendam integralmente as condições de participação e execução do objeto contratado.

No que diz respeito aos **critérios de julgamento**, foi adotado o critério de **menor preço por item, de forma a não restringir a competitividade, mostrando-se mais vantajoso técnica e economicamente**.

As exigências de habilitação foram estabelecidas de forma proporcional à complexidade do objeto, restringindo-se ao necessário para aferir a capacidade técnica e jurídica dos licitantes. Não se identificaram exigências desarrasoadas ou que comprometam a ampla concorrência, em conformidade com os arts. 67 a 69 da mencionada lei.

Quanto às sanções administrativas, o edital contempla penalidades como advertência, multa e rescisão contratual, conforme previsto no art. 156 da Lei nº 14.133/2021. Tais disposições fortalecem o controle da Administração sobre a execução do contrato e garantem a responsabilização do contratado em caso de descumprimento das obrigações pactuadas.

Nas licitações realizadas sob o sistema de registro de preços, é indispensável a observância ao **art. 82 da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece os elementos mínimos que devem constar do edital. Assim, recomenda-se que as **especificidades do objeto** sejam definidas com maior clareza, as **quantidades máximas e mínimas** sejam dispostas, o **critério de julgamento** (menor preço ou maior desconto) seja adotado de forma a melhor atender à vantajosidade e as

condições para alteração e cancelamento dos preços registrados sejam abordadas de forma suficiente.

Deve-se ainda assegurar que tenha sido realizada **ampla pesquisa de mercado** e que o edital contemple **mecanismos de controle**, atualização periódica dos preços e definição do prazo de validade da ata.

Por fim, como medida de aprimoramento, recomenda-se a inclusão de critérios adicionais de desempate que considerem fatores como a adoção de práticas sustentáveis, certificações ambientais (ISO 14001) e histórico de fornecimentos para a Administração Pública. Tais critérios agregam valor à contratação pública e contribuem para a promoção de contratações mais responsáveis e qualificadas.

3. Minuta do Contrato

A minuta do contrato é o documento jurídico que estabelece os parâmetros da relação entre a Administração Pública e a futura contratada, disciplinando direitos, deveres, prazos, penalidades, regras de fiscalização e reajuste de preços.

Constata-se que a minuta apresentada está devidamente estruturada, trazendo cláusulas claras e objetivas quanto à execução do objeto, formas de pagamento e responsabilidades das partes. É importante ressaltar que, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, o contrato não é assinado de forma imediata, mas conforme a necessidade, com base nas condições registradas na ata.

Apesar disso, algumas considerações merecem ser feitas:

1. A cláusula que **descreve o objeto da contratação** pode ser mais bem detalhada, a fim de prever **principais especificações dos equipamentos e materiais; quantidade total ou estimada** de itens; **finalidade pública específica** da aquisição, dentre outras especificações.
2. As cláusulas que estabelecem as **obrigações da contratada** e da Administração estão presentes, mas podem ser **aperfeiçoadas com previsões mais específicas**, tais como:
 - Obrigação da contratada de **substituir, sem ônus, qualquer item que apresente defeito** ou esteja em desconformidade com as especificações;
 - Dever de **manter assistência técnica** durante o período de garantia;
 - **Prazo máximo para entrega**, com local e condições específicas de recebimento.
3. Consta, ainda, que **não haverá exigência de garantia contratual da execução**. Embora seja juridicamente possível, recomenda-se, para melhor resguardar o Município, exigir garantia em contratos de fornecimento continuado ou de valores relevantes, conforme art. 96 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta prevê mecanismos adequados de fiscalização contratual, em consonância com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, com a previsão de designação formal de fiscais do contrato pela Administração.

As sanções contratuais foram corretamente inseridas, incluindo advertência, multas proporcionais ao valor do serviço, suspensão temporária de participação em licitações e declaração de inidoneidade, nos termos do art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

Adicionalmente, recomenda-se o aprimoramento das cláusulas de reajuste de preços, com vinculação a índice oficial, além da possibilidade de revisão extraordinária nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/2021, caso haja desequilíbrio econômico-financeiro comprovado, bem como a obrigatoriedade de a contratada apresentar relatórios de acompanhamento da execução do contrato.

Outros ajustes que podem reforçar a segurança jurídica e operacional do contrato incluem:

- a) Previsão de exigências ambientais, contribuindo para a sustentabilidade da contratação;
- b) Aprimoramento dos critérios de desempate, com valorização de fornecedores que apresentem certificações de qualidade e responsabilidade socioambiental;
- c) Estabelecimento de procedimentos claros para aplicação de sanções e resolução de conflitos, evitando judicialização desnecessária e garantindo maior governança contratual.

4. Pesquisa de Preços

A Pesquisa de Preços que fundamenta o valor estimado da contratação foi elaborada conforme as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, observando a necessidade de compatibilidade com os valores praticados pelo mercado no contexto da Administração Pública.

O levantamento apresentado contribui para mitigar riscos de sobrepreço e inexecutabilidade, proporcionando uma estimativa orçamentária alinhada ao princípio da economicidade. **Verifica-se que a pesquisa se concentrou em um só parâmetro de referência, contemplando contratações similares feitas pela Administração Pública.**

A utilização de espécies distintas de parâmetros de referência tem o fim de ampliar a confiabilidade da estimativa e assegurar maior aderência às práticas de mercado, conforme previsto no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se, assim, seja adotada uma **metodologia mais robusta e diversificada**, com o uso de, pelo menos, **três espécies distintas de parâmetros de referência**, a fim de ampliar a confiabilidade da estimativa e assegurar maior aderência às práticas de mercado. A utilização de espécies distintas de parâmetros de referência tem o fim de ampliar a confiabilidade da estimativa e assegurar maior aderência às práticas de mercado, conforme previsto no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

5. Critérios de Sustentabilidade

Os impactos ambientais decorrentes da contratação, bem como as medidas mitigadoras, devem estar alinhados ao *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis* e refletir o compromisso da Administração Pública com políticas de desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental.

Assim, para que tais diretrizes sejam efetivamente observadas na execução do contrato, recomenda-se que critérios de sustentabilidade sejam expressamente previstos no edital e na minuta do contrato, por meio de cláusulas específicas que prevejam medidas como critérios de contratação e obrigações na execução do contrato.

A inclusão desses critérios qualifica a governança contratual, fortalece a responsabilidade socioambiental do Município de São Gonçalo do Amarante/CE e contribui para a modernização das contratações públicas com foco na sustentabilidade.

6. Gestão de Riscos

No presente processo, foram previstas providências internas voltadas à mitigação de riscos, com o intuito de garantir a efetividade da contratação e a proteção do interesse público. **Verifica-se que foi elaborado documento específico contendo um *Mapa de Riscos* estruturado, com identificação das principais ameaças relacionadas à execução do contrato, bem como as medidas preventivas e corretivas a serem adotadas.**

Conclui-se que o processo encontra-se formalmente regular, mormente pela presença de Mapa de Riscos detalhado, visando aprimorar a segurança jurídica, a qualidade do serviço prestado e a efetividade da fiscalização contratual.

III. RECOMENDAÇÕES

A análise do Pregão Eletrônico nº **PE 058.2025-SESA**, cujo objeto é contratação de **aquisição de motos, capacetes e bicicletas destinados aos agentes comunitários de saúde e agentes de endemias**, revela que o processo licitatório se encontra formalmente adequado e juridicamente regular, conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. No entanto, é possível aprimorar a robustez e a segurança jurídica do certame por meio de ajustes pontuais no edital, na minuta contratual e nas estratégias de execução contratual, a fim de mitigar riscos, elevar a eficiência e garantir a plena observância do interesse público.

As recomendações apresentadas a seguir têm por finalidade fortalecer os instrumentos de fiscalização da execução contratual, prevenir litígios e assegurar maior controle dos recursos públicos. Além disso, visam fomentar a transparência e as boas práticas de governança no âmbito das contratações públicas do Município de São Gonçalo do Amarante – CE.

1. Exigências Legais da Fase Preparatória do Pregão

A fase preparatória do processo licitatório é regulada pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece os documentos e análises indispensáveis à conformidade do certame. Essa fase deve estar em consonância com o Plano Anual de Contratações, com a legislação orçamentária vigente e com todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam impactar na execução do contrato.

No caso específico da contratação por Pregão Eletrônico com utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), é imprescindível que o planejamento da contratação contemple não apenas os elementos tradicionais da fase preparatória, mas também os requisitos específicos do SRP, conforme previsto nos artigos 82 a 86 da referida lei.

Assim, entre os elementos essenciais a serem observados na fase interna do processo, destacam-se:

1. **Documento de Formalização da Demanda (DFD):** apresenta a motivação detalhada da contratação, evidenciando-a como a solução alinhada aos objetivos institucionais;
2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** identifica o problema a ser resolvido, avalia alternativas disponíveis no mercado e justifica a escolha da contratação como alternativa mais eficiente e econômica, com ênfase na conveniência do modelo de SRP;
3. **Termo de Referência (TR):** especifica detalhadamente o objeto da contratação, as condições de execução, os critérios de medição e pagamento, bem como os níveis de desempenho esperados;
4. **Pesquisa de Preços:** apresenta a composição dos custos com base em fontes seguras e confiáveis, garantindo que os valores estimados estejam condizentes com os praticados no mercado e permitindo a elaboração do orçamento estimativo da contratação;
5. **Edital e Minuta do Contrato:** elaborados em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, observando a padronização e as boas práticas de governança contratual;
6. **Declaração de adequação orçamentária:** atesta a existência de recursos financeiros suficientes para cobrir as despesas previstas no processo licitatório.
7. **Mapa de Riscos:** identifica riscos operacionais, técnicos e financeiros associados à execução do contrato, propondo medidas mitigadoras para preservar a regularidade da prestação dos serviços;
8. **Justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP):** descreve as razões que recomendam a utilização do SRP, como a imprevisibilidade da demanda, a necessidade de contratações frequentes ao longo do exercício e a conveniência da adesão por outros órgãos;
9. **Estimativa de consumo e manifestação de interesse de órgãos participantes ou aderentes (se houver):** apresenta projeções de consumo para dimensionamento do objeto e define a governança do SRP.

A verificação da presença e da qualidade desses documentos assegura a robustez jurídica da contratação e previne riscos de impugnações, judicializações ou problemas na execução contratual, promovendo a eficiência, a transparência e a economicidade no uso dos recursos públicos.

Desde já, recomenda-se a **elaboração de declaração de adequação e disponibilidade orçamentária** que ateste a disponibilidade orçamentária em conformidade com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano de detalhamento orçamentário da unidade solicitante, visando atender a uma eventual despesa da unidade.

2. Recomendações para a Execução do Contrato

Além das recomendações já exaradas no que tange ao edital e ao instrumento contratual, a execução do contrato oriundo do Pregão Eletrônico com Registro de Preços deve ser acompanhada por mecanismos eficazes de controle e fiscalização, que garantam a adequada prestação dos serviços conforme estabelecido no edital e na minuta contratual. A ausência de controle rigoroso pode comprometer a regularidade das entregas, impactar a continuidade dos serviços administrativos e prejudicar o atendimento às demandas da Secretaria solicitante.



Para mitigar esses riscos, recomenda-se a elaboração de um plano de fiscalização contratual, que contemple visitas técnicas periódicas, análise documental das entregas e reuniões de alinhamento com a empresa contratada. Esse plano poderá incluir, entre outros aspectos, a **verificação dos relatórios com datas, horários, quantidades entregues, locais de destino e assinatura de recebimento, detalhamento de reclamações recebidas, registros de não conformidades e prazo-resposta para soluções, indicadores de pontualidade nas entregas, níveis de serviço atingidos e variações apontadas em gráficos e tabelas gerenciais.**

Recomenda-se, por fim, seja incluída, de forma expressa, a obrigatoriedade de a empresa contratada apresentar **relatórios periódicos de execução, contendo o registro das ordens de fornecimento atendidas, os volumes de produtos entregues, os prazos cumpridos e eventuais inconformidades identificadas.** Esses relatórios devem ser encaminhados à Administração com periodicidade previamente definida, de modo a permitir o acompanhamento efetivo do cumprimento das obrigações contratuais.

CONCLUSÃO

Após análise detalhada dos documentos que compõem o **Pregão Eletrônico nº PE 058.2025-SESA**, constata-se que o processo licitatório se encontra formalmente adequado e juridicamente regular, em consonância com a **Lei nº 14.133/2021** e os princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, isonomia, eficiência, economicidade e transparência.

A adoção do **Sistema de Registro de Preços (SRP)** para a **aquisição de motos, capacetes e bicicletas destinados aos agentes comunitários de saúde e agentes de endemias** mostra-se juridicamente apropriada. Esse modelo garante **flexibilidade à Administração Pública**, permitindo contratações sob demanda, otimizando o planejamento orçamentário, reduzindo desperdícios e conferindo maior controle sobre a execução contratual.

Após análise dos autos, **alguns aprimoramentos se fazem necessários e são recomendados**, conforme destacados nos tópicos II e III deste Parecer, mormente as considerações feitas a título de reforço das **cláusulas do Edital, da Minuta do Contrato e do procedimento de Execução contratual.**

A implementação dessas medidas **não invalida o certame**, mas **qualifica sua execução, fortalece a governança pública, reduz riscos contratuais e assegura a correta aplicação dos recursos públicos.**

Diante disso, opina-se **favoravelmente à continuidade do processo licitatório**, desde que **as recomendações indicadas sejam incorporadas, promovendo a integridade e regularidade da contratação.**

São Gonçalo do Amarante – CE, 14 de novembro de 2025.

GABRIEL MACÊDO RÊGO

Procurador do Município