

**Processo Administrativo 17849/2024.**

**Requerente:** Serviço Autônomo de Água e Esgoto

**Assunto:** Aquisição de veículos tipo motocicletas visando atender as necessidades do serviço autônomo de Água e Esgoto.

**PARECER JURÍDICO RESTRITO A LEGALIDADE DA MINUTA DE EDITAL**

AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS TIPO MOTOCICLETAS VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO.

**1. RELATÓRIO:**

A presente manifestação jurídica, solicitada pelo Secretaria Municipal Permanente de Licitações e Contratos do Município de Balsas-MA, como objetivo analisar os trâmites e documentos relacionados ao procedimento licitatório em epígrafe.

Trata-se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 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;

2º (VETADO).



3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Posto isto, a presente manifestação não se vinculará aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente Memorando terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO:**

### **2.1 DOS DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PROCESSO:**

Preliminarmente, registra-se que seguem os seguintes documentos: - Termo de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Orçamentos; Média de Preços; Dotação Orçamentária, Autorização da Autoridade

Competente autorizando abertura do processo licitatório, Documento de Justificativa do Processo emitido pelo Secretário Executivo da Secretaria de Licitações e Contratos senhor Diogo Rossi Lima Nogueira, Portaria de Nomeação dos Agentes de Contratações/Pregoeiros com a publicação e Minuta do Edital e Anexos.

Tais documentos fazem parte do da chamada fase preparatória da licitação, devendo, portanto, observar, na medida do possível, o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021:

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; a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses 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;

VIII- 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;

IX- a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

X - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Pelo que consta no processo Administrativo, as justificativas que motivam o pedido de contratação e os documentos mencionados no dispositivo acima se mostram presentes neste Memorando.

## **2.2. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS:**

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

Por meio da Nota Técnica nº 01 de 2022, o TCE/SC expediu orientação no sentido de que devem Ser priorizados determinados parâmetros de pesquisas de preços, conforme segue:

Para que a compra seja feita pelo valor de mercado, reduzindo o risco de ocorrer sobrepreço, os responsáveis dos órgãos devem realizar uma pesquisa ampla, sempre que possível, utilizando fontes confiáveis. O Prejulgado 2207 do TCE/SC, bem como a IN 73/2020, apresentam quatro possíveis parâmetros de pesquisa:

I. painel de preços com cotações para aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano antes da data de divulgação do instrumento convocatório;

II. aquisições e contratações similares de outros entes públicos, feitos no período de até um ano anterior da data de divulgação do instrumento convocatório;

III. dados de pesquisa publicada em mídia ou endereços eletrônicos especializados, desde que atualizados no momento da pesquisa, considerando um intervalo de até seis meses de antecedência da divulgação do instrumento convocatório. Deve-se registrar a data e hora de acesso à base de pesquisa;

IV, pesquisa direta com fornecedores, por meio de solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados sejam de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação:

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.

No âmbito Municipal, o Decreto nº 135/2022 consignou expressamente sobre a pesquisa de preços nos incisos do art. 12:

Art. 12. No processo licitatório e nas contratações diretas, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, 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 Municipal, Estadual ou 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;

VI - pesquisa na base de notas de serviços dos cadastros da municipalidade.

No presente caso, para fins de elaboração do cálculo do valor estimado, fora extraído através cotações diretamente com banco de preços oficiais, realizados pela Setor de compras do Saae.

Portanto, quanto à pesquisa de preços realizada na presente contratação, entende-se que restou observada os pressupostos previstos no Decreto Municipal nº 135/2020 e na Lei nº 14.133/2021.

### **2.3 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:**

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º

XX - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

No âmbito municipal, a obrigatoriedade de elaboração de tal documento segue prevista no art. 1º e 2º do Decreto nº 012/2024:

(...)





**Art. 1º** Este Decreto dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de Balsas, e sobre o ETP digital, quando for o caso.

**Art. 2º** Compete ao órgão ou entidade promotora da licitação a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, segundo diretrizes e regras estabelecidas neste Decreto.

Voltando à Lei nº 14.133/2021, o seu art. 18, §§ 1º prevê os requisitos pelos quais o Estudo Técnico Preliminar deve conter:

A  
r  
t  
.  
1  
8  
.  
(  
.  
.  
.  
.)

1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;



- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a

adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Por sua vez, o § 2º do mesmo dispositivo prevê os requisitos mínimos do ETP, podendo os demais serem dispensados mediante justificativa:

Art. 18. (...)

2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Ademais, verifica-se que consta no ETP a escolha da Marca HONDA com a justificativa de padronização da frota, senão vejamos:

(...)

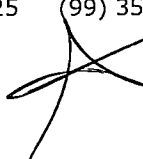
**9.1. JUSTIFICATIVA DA MARCA:**

A escolha pela aquisição exclusiva de motocicletas da marca Honda para atender às necessidades do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Balsas/MA baseia-se em diversos fatores que visam garantir a eficiência, qualidade e confiabilidade das operações da organização.

A ampla rede de concessionárias e assistência técnica autorizadas da Honda garante uma rápida disponibilidade de peças de reposição e serviços de manutenção em todo o território nacional. Isso assegura a continuidade das operações do SAAE, minimizando possíveis paralisações e impactos negativos nas atividades da organização.

Além disso, a padronização da frota de motocicletas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Balsas/MA é um fator crucial para garantir a eficiência e operacionalidade das atividades da organização.

A padronização da frota com



motocicletas da marca Honda simplifica a gestão e manutenção dos veículos, uma vez que os procedimentos de manutenção, treinamento de pessoal e controle de peças de reposição são uniformizados. Isso resulta em uma maior eficiência operacional e redução de custos administrativos.

Ao manter uma frota homogênea de motocicletas Honda, o SAAE garante a interoperabilidade e compatibilidade de peças entre os veículos. Isso facilita o gerenciamento de estoque de peças de reposição e agiliza os processos de manutenção, minimizando o tempo de inatividade dos veículos.

A padronização da frota com motocicletas da marca Honda reforça a identidade institucional do SAAE e transmite uma imagem de profissionalismo e seriedade para a comunidade e colaboradores. A uniformidade visual dos veículos também facilita sua identificação durante as operações de campo, promovendo a segurança e eficácia das atividades.

A padronização simplifica o treinamento e operação dos colaboradores, uma vez que todos estão familiarizados com o mesmo modelo de motocicleta. Isso contribui para uma utilização mais segura e eficiente dos veículos, além de promover a padronização de procedimentos operacionais em toda a organização.

Além dos motivos já mencionados, a aquisição exclusiva de motocicletas da marca Honda encontra-se respaldado no Artigo 41 da Lei nº 14.133/21, em decorrência da necessidade de padronização do objeto e da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração. Portanto, a padronização da frota com motocicletas exclusivamente da marca Honda representa uma escolha estratégica que fortalece a eficiência,

segurança e profissionalismo das operações do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Balsas/MA.

Desta feita, analisado o Estudo Técnico Preliminar, observa-se que o mesmo observou a legislação aplicável e no que tange a escolha da marca foi devidamente justificada e comprovada a necessidade.

#### **2.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA:**

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º:

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Segundo a art. 40, §1º da lei, o termo também deve conter, quando for o caso:

Art. 40. (...)

1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do *caput* do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

- I - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- II - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em relação a forma e critérios de seleção do fornecedor, este setor de assessoramento, verificou que o critério escolhido foi pelo menor preço global, justificando ainda opção pelo não parcelamento, conforme segue abaixo:

(...)

**PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO:**

O não parcelamento da contratação em itens de material e serviço, justifica-se:

- Pela economia processual e financeira, por dispensar a constituição de várias equipes de trabalho para contratação e execução dos serviços.
- Pela eficiência técnica, por manter a qualidade

dos serviços, visto que o gerenciamento dos serviços e materiais permanecem todo o tempo a cargo de um gestor.

- b) Pelo estímulo a competitividade entre os licitantes.

Entretanto, apesar do critério escolhido pelo setor requisitante, identificamos divergência na planilha apresentada no ETP e Termo de referência. Apresentando divisão de cotas, transformando a planilha em itens, mas ao final apresenta como critério de julgamento menor preço global

À luz dos dispositivos citados, observou-se que a minuta do Termo de Referência **não** está de acordo com a estipulação legal.

## 2.5 DA ESCOLHA DA MODALIDADE

A modalidade adotada pela Secretaria de Licitações e Contratos constante na minuta do edital foi PREGÃO ELETRÔNICO, cumprindo o disposto no art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021, conforme segue abaixo:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Portanto, a modalidade adotada, sendo Pregão Eletrônico está de acordo com as exigências legais.

## 2.6 DAS CONDIÇÕES DO EDITAL:

No que tange às estipulações presentes na minuta do edital, Entretanto, verificou-se divergência quanto ao critério adotado no ETP e Termo de Referência, onde as justificativas apresentadas é pelo não parcelamento e adotando o menor preço global. Entretanto, nas planilhas apresentadas houve divisão de cotas, transformando a planilha em itens, e

ao final apresenta como critério de julgamento menor preço global.

Portanto, a Procuradoria Geral do Município de Balsas-MA, entende que a minuta do edital **não está de acordo a legislação aplicável, OPINANDO pela correção das planilhas constantes no ETP, Termo de Referência, médias e minuta do edital para que o tipo de licitação e critério de julgamento sejam definidas para menor preço global, conforme art. 33, I, da Lei 14.133/2021 e após as retificações retorne os autos a este setor para parecer de aprovação.**

Isto posto, passa-se à conclusão.

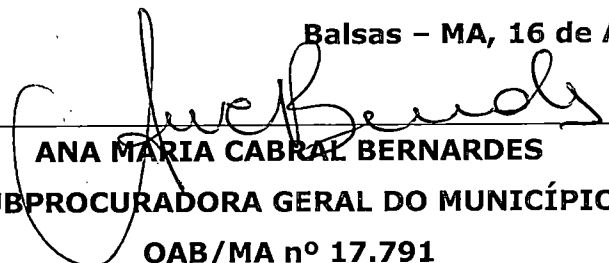
### **3.DA CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela irregularidade do presente processo licitatório.

**Prossiga-se com trâmite pertinente.**

**É o parecer.**

Balsas – MA, 16 de Abril de 2024.

  
ANA MARIA CABRAL BERNARDES  
SUBPROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/MA nº 17.791