



**PARECER CGM N° 12/2024**

**Processo 1Doc n° 024/2024**

**Interessado:** Secretaria de Serviços/Administração/Gabinete do Prefeito

**Objeto:** Contratação de empresa especializada para COBERTURA DE SEGURO TOTAL, SENDO COBERTURA CONTRA ACIDENTES E DANOS CAUSADOS PELA NATUREZA, COM ASSISTÊNCIA 24 HORAS para os veículos da linha Leve (automóveis, motos), linha Médios (vans e caminhonetes), linha Pesados (Caminhões e ônibus /micro-ônibus) e implementos/ equipamentos pertencentes à Frota Oficial da Prefeitura Municipal de Jacupiranga

**Motivo:** Análise de conformidade e da proposta

**EMENTA: LICITAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS COMUNS. FASE PREPARATÓRIA E EXTERNA. ANÁLISE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. APROVAÇÃO. PROPOSTA DE PREÇO. AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE. SOBREPREÇO CARACTERIZADO. RISCO DE CONSUMAÇÃO (SUPERFATURAMENTO). ÓBICE PARA PROSSEGUIMENTO DO EXPEDIENTE. REVOGAÇÃO.**

## **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de conformidade da fase preparatória e fase externa do objeto de Contratação de empresa especializada para COBERTURA DE SEGURO TOTAL, SENDO COBERTURA CONTRA ACIDENTES E DANOS CAUSADOS PELA NATUREZA, COM ASSISTÊNCIA 24 HORAS para os veículos da linha Leve (automóveis, motos), linha Médios (vans e caminhonetes), linha Pesados (Caminhões e ônibus /micro-ônibus) e implementos/ equipamentos pertencentes à Frota Oficial da Prefeitura Municipal de Jacupiranga



2. A fase preparatória do expediente administrativo eletrônico se encontra instruído com os documentos elencados no Parecer Jurídico as fls. 248/256, o qual adoto.
3. No tocante a fase externa ou segunda fase do procedimento licitatório é aquela que se inicia com a publicação do instrumento convocatório e se encontra instruído com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise, nesta esfera.
  - 3.1 Certidão de Publicação e demais Publicações
  - 3.2 Propostas
  - 3.3 Análise de Habilitação e Demais documentos de regularidade
- 4 Além das fases para análise de conformidade do expediente, a administração suscitou dúvida relevante à Procuradoria do Município, para continuidade do expediente, conforme transcrito:

*“Boa tarde Senhor Procurador,*

*Venho por meio desta solicitar parecer jurídico a respeito da conformidade do processo licitatório, no qual a empresa GENTE SEGURADORA SA, CNPJ nº 90.180.605/0001-02 foi a vencedora provisória do Processo e única participante do certame.*

*Considerando que a empresa GENTE SEGURADORA SA foi a única participante do Pregão Eletrônico.*

*Considerando que anteriormente a mesma havia solicitado a descontinuidade no CONTRATO Nº 001/2023 referente ao Pregão Eletrônico 074/2022, optando pela não continuação do contrato (conforme justificativa apresentada em anexo – Despachos 143 ao 150 do Proc. Administrativo 166/2022 - Solicitação de abertura de Processo Licitatório para aquisição de serviços de seguro com cobertura total para os veículos e máquinas pertencentes à frota da Prefeitura Municipal de Jacupiranga. ).*

*Considerando que o Pregão Eletrônico 074/2022 foi estimado em R\$ 444.761,32 e o CONTRATO nº 001/2023 foi firmado em R\$ 89.950,00.*

*Considerando que o Pregão Eletrônico 074/2022 contou com a participação de 2 licitantes (GENTE SEGURADORA SA e PORTO SEGURO CIA DE SEGUROS GERAIS).*

*Considerando que o Pregão 014/2024 foi estimado em R\$ 554.442,228 e o lance final após a etapa de negociação foi de R\$ 554.000,00.*



*Diante desse cenário, gostaria de solicitar parecer jurídico para verificar se, devido ao fato do licitante que foi anteriormente contratado pelo valor de R\$ 89.950,00 para 81 veículos, isso não interfere na nova contratação que se deu pelo valor de R\$ 554.000,00 para 95 veículos.*

*Agradeço antecipadamente pela atenção e pela análise criteriosa deste caso. Estou à disposição para fornecer quaisquer informações adicionais que possam ser necessárias para a elaboração do parecer.*

*Atenciosamente.*

–

*Guilherme dos Santos Andrade de Jesus  
Chefe da Seção de Compras*

5. Em atendimento ao questionamento o nobre Procurador-Geral do Município, sugere o encaminhamento ao órgão de controle interno, *in verbis*:

*Prezado Guilherme,*

*Peço escusas, mas entendo que o seu questionamento se insere no campo de análise de conforme, análise de riscos e análise de cunho financeiro contratual, quando você destaca em seu despacho: "(...) verificar se, devido ao fato do licitante que foi anteriormente contratado pelo valor de R\$ 89.950,00 para 81 veículos, isso não interfere na nova contratação que se deu pelo valor de R\$ 554.000,00 para 95 veículos".*

*Além disso, esta Procuradoria já atuou no presente expediente no controle prévio de legalidade, previsto na Lei Federal 14133/2021, quando emitiu parecer jurídico nos despachos 21/22.*

*Este Procurador não possui expertise para emitir manifestação ou parecer técnico específico sobre o solicitado, salvo melhor juízo.*

**O controle de conformidade compete ao Controle Interno, pelo que, recomendo a apreciação do ilustre Controlador Interno Arnaldo Martins.**

–

*Wanderson Clany Alves da Silva*

*Procurador-Geral do Município*



6. Nesse contexto, a Controladoria do Município foi instada a se manifestar, nos termos do despacho 34.
7. É simples o relatório.

## **II. INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO**

8. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.
9. Quanto a fase externa do procedimento licitatório, temos que a publicação do edital é essencial, haja vista proporcionar maior competitividade, com maior número de interessados.

## **III. FASE PREPARATÓRIA**

10. A fase preparatória do procedimento licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, se houver, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

II - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

III - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



IV - 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;

V - 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;

VI - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

VII - a elaboração do edital de licitação;

VIII - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

IX - 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;

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.

## **IV. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP**

11. O Estudo técnico preliminar é o 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, nos termos do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021.

12. Nota-se a plena vinculação da ETP ao resultado ao termo de referência, desde que a viabilidade de contratação seja aprovada.

## V. DEFINIÇÃO DO OBJETO

13. O objeto da licitação deve ser descrito no Edital, de forma clara e sucinta. Exige-se que o objeto licitado seja definido de **forma precisa, clara e suficiente**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, nos termos do art. 150 da Lei 14.133/21.

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (negrito acrescido)**

14. Deve-se ressaltar ainda a menção ao termo “suficiente” no parágrafo anterior, como característica exigida da descrição do objeto que tem por finalidade o favorecimento da competitividade (compreensão de todos os interessados em participar do certame). Ou seja, a suficiência da descrição do objeto é fundamental para a compreensão dos serviços a serem licitados e, conseqüentemente, para o incremento da competitividade entre os interessados.

15. Trata-se de procedimento de licitação que visa a contratação de seguro total, com cobertura contra acidentes e danos causados pela natureza, com



assistência 24 horas para os veículos da linha Leve (passeio), linha Médios (vans e caminhonetes), linha Pesados (Caminhões e ônibus / micro-ônibus) e Implementos/equipamentos pertencentes à Frota oficial da Prefeitura Municipal de Jacupiranga

16. Diante do exposto, por se tratar de objeto claro, conclui-se que a caracterização do objeto está adequada.

## **VI. ESTIMATIVA DE PREÇOS**

17. De início, válido recordar que um dos princípios que regem a atuação da Administração Pública no âmbito das suas contratações é o da economicidade, por força do qual o interesse público deve ser atendido mediante o emprego mais adequado dos recursos públicos.

18. Para que reste atendido esse princípio, impreterível que todo o processo de contratação seja desenvolvido com base em valores usualmente praticados no mercado. Não por outro motivo, a Lei nº 14.133/21 exige a observância dos valores atuais de mercado desde a etapa de planejamento, julgamento das propostas, até a execução do ajuste - como exemplo, cita-se: art. 23; art. 40 e art. 59.

## **VII. PESQUISA DE PREÇOS**

19. A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para assumir as obrigações financeiras decorrentes de contratação pública. Serve de base para comparar e examinar as propostas recebidas no procedimento licitatório, além de indicar o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.



20. Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações.

21. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com os valores praticados pelo mercado.

22. Dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se as seguintes:

I. Informar a todos interessados o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar, excepcionado os casos de sigilo;

II. delimitar e prover os recursos orçamentários necessários à licitação, excepcionado os casos de registro de preços;

IV. fundamentar a justificativa de preços na contratação direta;

V. identificar sobrepreço em itens de planilhas de custos;

VI. identificar jogos de planilhas;

VII. conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta (preços manifestamente inexequíveis);

VIII. impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;

IX. servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;

X. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

XI. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;

XII. servir de parâmetro nas renovações contratuais;

XIII. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;

XIV. auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;



XV. auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;

XVI. prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

## **VIII. FORMALIDADES EXIGIDAS PARA PESQUISA DE PREÇOS COM FORNECEDORES**

23. Consigna-se como regra que a solicitação de preços (cotação de preços) deve sempre ser formalizada por meio de ofício ou por e-mail, devendo ainda ser encaminhada para o máximo de fornecedores possíveis, que seja de conhecimento da Administração, sendo o mínimo três.

24. Apresentar uma justificativa para escolha dos fornecedores que foram consultados, informando por qual motivo que eles foram acionados.

25. Quanto ao prazo de validade, os orçamentos obtidos devem ter prazo máximo seis 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, ou seguir os critérios que traz a Lei 14.133/21, quando os preços são coletados por outros instrumentos públicos, p. ex., ata de registro de preços de outro ente.

26. Cabe salientar que as pesquisas de preços realizadas junto aos fornecedores, quando da impossibilidade de se obter resultados praticados pela Administração Pública, poderão ser solicitadas além dos requisitos acima especificados DEVEM conter as seguintes informações:

I. prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II. obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;



d) data de emissão.

III. informação aos fornecedores das características da contratação, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV. registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação.

## IX. ORÇAMENTOS

27. Conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União, os critérios e parâmetros a serem analisados para fins de classificar um valor como inexequível ou excessivamente elevado devem ter por base os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de sua ordenação numérica na qual se busque excluir aqueles que mais se destoam dos demais.

28. O § 4º do artigo 59 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que, no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

29. Assim, a própria lei determina quando o preço referente a serviços de engenharia será manifestamente inexequível. Ressalte-se que o critério acima especificado é restrito a serviços de engenharia e se relaciona à avaliação das propostas das licitantes.

30. Porém, como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços inexequíveis para outros objetos, entende-se que este parâmetro pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei.



31. Diante de tal entendimento, para se verificar a inexecuibilidade de um valor em uma pesquisa de preços, é suficiente compará-lo à média dos demais valores, se o resultado for inferior a 75%, poderá ser considerado como inexecuível.

32. No que tange aos preços excessivamente elevados, entende-se que raciocínio análogo pode ser aplicado para identificação dos referidos preços. Dessa forma, sempre que o valor for superior a 25% da média dos demais preços, a Administração poderá considerá-lo excessivamente elevado.

33. Considerando ainda que a Administração poderá adotar até mesmo o menor preço como critério de definição do preço de mercado, esta controladoria entende razoável o limite de 25% para classificação de um preço como excessivamente elevado.

34. Contudo, nota-se que o método aplicado para mensuração do valor de mercado foi a **MÉDIA** e não a **MEDIANA**, em descumprimento ao art. 23, § 1º, inc. I da Lei 14.133/21.

35. É válido recordar que um dos princípios que regem a atuação da Administração Pública no âmbito das suas contratações é o da economicidade, por força do qual o interesse público deve ser atendido mediante o emprego mais adequado dos recursos públicos.

36. Para que reste atendido esse princípio, impreterível que todo o processo de contratação seja desenvolvido com base em valores usualmente praticados no mercado. Não por outro motivo, a Lei nº 14.133/21 exige a observância dos valores atuais de mercado desde a etapa de planejamento, julgamento das propostas, até a execução do ajuste - como exemplo, cita-se: art. 23; art. 40 e art. 59.

37. Diferente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 contemplou disciplina específica acerca da definição do valor estimado da contratação, o qual, conforme o *caput* do art. 23,

“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.”

38. O dispositivo ainda separou a análise em dois blocos: (§1º) aquisição de **bens e contratação de serviços em geral**, cujo valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros que indica, de forma combinada ou não; e (§2º) **obras e serviços de engenharia**, em que o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização dos parâmetros que pontua, conforme ordem enunciada<sup>1</sup>.

39. Não há previsão no art. 23, ou em outro da Lei, acerca da necessidade de o valor estimado da contratação ser calculado a partir de, pelo menos, três referenciais de preços. Na realidade, a Lei apenas enuncia, dentre os parâmetros/fontes de pesquisa indicados no §1º do art. 23, no inc. IV, a “**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”. Logo, quando adotado o parâmetro de pesquisa “consulta direta a fornecedores” será necessário observar o mínimo de 3 (três) orçamentos.

40. No caso concreto, observa-se que a municipalidade realizou pesquisa direta com 03 (três) fornecedores, de modo que apresentaram compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, sendo regulares nesse sentido.

## **X. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

41. Faz-se necessária, por ocasião do procedimento de licitação na modalidade tomada de preços, apenas a previsão orçamentária genérica; a efetiva disposição da dotação orçamentária em rubrica específica, por sua vez, só se tornará obrigatória antes da contratação.



42. Em outras palavras, nos procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, bem como os procedimentos de contratação direta através de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, com fundamento no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal; no art. 37, inc. IV, da Lei Complementar nº 101/2000; e no art. 7º, caput, § 2º, inc. III e § 9º; no art. 14; no art. 38 e no art. 55, inc. V, todos da Lei nº 8.666/1993.

43. Já para a realização da contratação que importe dispêndio de recursos públicos, com fundamento no art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964, e no art. 73, caput, do Decreto-lei nº 200/1967, existe a obrigatoriedade de prévio empenho.

44. Nesse sentido observa-se a juntadas das Notas de Reserva orçamentária (fls. 210/221 e fls. 224, 230, 233, 234), conforme valor estimativo obtido pela pesquisa de preços.

## **XI. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

45. Quanto à justificativa da contratação, não cabe a este órgão de controle adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.

46. O papel deste órgão é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão demandante, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos estabelecidos em lei, especialmente, os principais elementos que deverão ser previstos na justificativa apresentada, inclusive em obras e serviços de engenharia.

47. Sabe-se que justificativa deve ser apresentada pelo setor demandante ou do **futuro órgão que realizará o gerenciamento do serviço.**



48. **Conforme previsto na Súmula 177 do TCU, a justificativa há de ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração.**

49. Portanto, é importante que o documento seja detalhado, de modo a ressaltar a necessidade e os benefícios da contratação desse serviço.

50. No caso concreto, as justificativas para a contratação, preenchem os requisitos necessários para motivação dos serviços a serem licitados, mas carentes de outras informações, sendo regular com ressalvas, neste sentido.

51. Para os próximos certames o órgão demandante deve apresentar justificativa contextualizando a necessidade da contratação incluindo:

- a) informações sobre o tamanho e a composição da frota de veículos do município
- b) análise de riscos associados ao uso diário dos veículos, como acidentes, roubos e danos por causas naturais
- c) informar a análise orçamentária, demonstrando que o seguro pode ser mais econômico em longo prazo, comparado aos custos de reparos ou substituição dos veículos

52. Assim, as justificativas que embasaram a abertura do expediente de contratação dispõem da motivação necessária.

## **XII. PUBLICIDADE**

53. Conforme o processo de licitação para a contratação de seguro veicular para a frota veicular do município, destacamos a rigorosa observância ao princípio de publicidade, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

54. Este princípio é fundamental para assegurar a transparência e o acesso público a todas as fases do processo licitatório, contribuindo para uma maior competitividade e integridade durante a seleção da proposta mais vantajosa.



55. O edital de licitação foi devidamente publicado no diário oficial do município e no PNPC (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos definidos no art. 54 da nova Lei e adicionalmente em um jornal de grande circulação, além do próprio site do município.

56. Apesar dos esforços significativos em garantir a publicidade e a transparência durante o processo de licitação para a contratação de seguro veicular para a frota veicular do município, conforme delineado na Lei nº 14.133/2021, observamos a presença de apenas um interessado que apresentou proposta. Este fato, embora não comum, requer uma análise detalhada para entender as possíveis causas e assegurar a continuidade dos princípios de competitividade e justiça no processo licitatório.

57. A municipalidade realizou as seguintes ações de Publicidade:

- a) **Publicação no Diário Oficial do município:** O edital foi devidamente publicado, garantindo visibilidade nacional.
- b) **PNCP:** Documentação completa do processo foi disponibilizada, permitindo acesso fácil e contínuo por todos os interessados em âmbito nacional.
- c) **Jornal de Grande circulação:** Utilização de meios de comunicação de ampla circulação para garantir que a informação alcançasse potenciais licitantes.

58. De modo que a municipalidade possa garantir maior efetividade dos meios de publicidade e a baixa resposta dos eventuais interessados, deve-se avaliar o contexto do procedimento para proporcionar competitividade do certame.

59. A presença de um único proponente pode ser atribuída a diversos fatores, que incluem:

- **Especificidade do Objeto Licitado:** O seguro veicular, especialmente para frota veicular do município, pode envolver exigências específicas que nem todos os fornecedores estão aptos ou interessados em atender.



- **Percepção de Risco:** Possíveis percepções de risco elevado associadas à contratação com o município de Jacupiranga podem desencorajar a participação (p. ex.: excessivo número de sinistro).

60. De todo modo, a transparência e a publicidade foram plenamente observadas neste processo, conforme exigido por lei.

61. Cabe frisar que o fato de haver apenas um interessado não compromete a legalidade do processo, mas sugere a necessidade de revisões futuras para incentivar uma maior competitividade.

### **XIII. ANÁLISE DA PROPOSTA FINANCEIRA DA EMPRESA PARTICIPANTE**

62. Durante o processo de licitação para a contratação de seguro veicular para a frota deste órgão, **observou-se que a única empresa participante baseou sua oferta financeira no valor máximo estabelecido pela administração**, conforme definido no edital, em vez de apresentar uma proposta financeira derivada de seu próprio orçamento detalhado, **ora enviado em cotação prévia**. Esta observação merece uma discussão cuidadosa para assegurar a adequação, a economicidade e a indisponibilidade do interesse público.

63. No decorrer do recente processo de licitação para a contratação de seguro veicular destinado a frota de veículos, foi constatado que a proposta apresentada pela única empresa participante coincidiu com o limite máximo estipulado pela administração (desconto irrisório de R\$ 442,18).

64. Este fato levanta preocupações significativas acerca da vantajosidade da oferta para o interesse público, especialmente quando consideramos que o valor proposto deve representar, o melhor preço que a empresa poderia oferecer.



(princípio da economicidade, ou seja, a administração deve sempre, na prática de seus atos, prezar pela utilização racional do dinheiro público.

65. A observação de que o valor ofertado é superior ao que a empresa poderia apresentar sugere que a proposta atual pode não estar alinhada com o princípio da economicidade, um dos pilares que deve guiar as contratações públicas. Esta prática pode resultar em um gasto desnecessário de recursos públicos, uma vez que é plausível supor que a empresa poderia ter oferecido uma proposta mais vantajosa, refletindo melhores condições de mercado.

66. É imperativo para a administração pública assegurar que todas as contratações realizadas sejam não apenas legais e transparentes, mas também eficientemente econômicas. Portanto, recomenda-se que o órgão considere não avançar com a contratação nesses termos sem antes reavaliar as condições ofertadas.

67. A avaliação da vantajosidade das propostas em processos de licitação é necessário para assegurar que as contratações públicas atendam ao interesse público de forma eficaz. No caso em análise, a correlação entre a ausência de vantajosidade para a administração pública e o interesse público torna-se evidente diante de alguns fatores observados durante o processo licitatório.

68. É importante notar que esta mesma empresa apresentou orçamento para análise do valor referencial de mercado para abertura deste expediente, conforme se observa nas fls. 35/39 e 45/46.

69. No mapa comparativo o valor total orçado pela empresa participante da licitação foi de R\$ **522.940,16**. Já no certame de licitação, por ser a única participante condicionou seu valor ao Edital e o preço ofertado foi de R\$ 554.000,00 (desconto irrisório de R\$ 442,18).

70. Nota-se que em relação ao seu orçamento inicial houve um **AUMENTO** no seu valor de aproximadamente **6%** justamente por não haver outros participantes, o que indica que a oferta atual não reflete as melhores condições possíveis que poderiam ser oferecidas, **objetivo final da licitação**.



71. Nesse caso entende-se que há a incidência do sobrepreço praticado pela empresa interessada, podendo o superfaturamento ser consumado mediante pagamento futuro.

72. A falta de concorrência reduz a pressão sobre o licitante para oferecer preços mais baixos e condições mais favoráveis, podendo resultar em uma alocação ineficiente de recursos públicos. Este cenário não apenas contraria os objetivos da administração pública de garantir a melhor aplicação possível dos fundos públicos, mas também falha em proteger o interesse público, que é intrinsecamente ligado à gestão prudente e econômica dos recursos.

73. Dado este contexto, a administração pública encontra-se diante da possibilidade de revogar o processo de licitação atual.

74. A decisão de cancelar a licitação e realizar uma nova com parâmetros revisados pode ser justificada não apenas pela insuficiência de competição, mas também pela necessidade de realinhar o processo às expectativas de mercado e às práticas de economicidade. A revogação permitiria ao órgão reavaliar e ajustar o edital para incentivar uma maior participação de empresas, o que poderia resultar em propostas mais competitivas e economicamente mais vantajosas.

#### **XIV. ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO HISTÓRICA DA EMPRESA EM LICITAÇÕES**

75. É importante destacar um precedente relevante que contribui para a análise do comportamento da empresa no atual processo licitatório para a contratação de seguro veicular. Na licitação anterior, onde houve uma participação mais ampla de concorrentes, a mesma empresa iniciou sua oferta em **R\$ 346.713,71**, reduzindo significativamente seu lance ao longo do processo competitivo, finalizando com uma proposta de **R\$ 89,950,00**, ou seja, **uma redução de aproximadamente 75%** (Acessem o PA nº 166/2022)



76. Esta oferta final, substancialmente mais baixa, foi suficiente para que se sagrasse vencedora, representando um resultado altamente vantajoso para a administração pública em termos de custo-benefício.

77. Esta experiência anterior ilustra a capacidade da empresa de oferecer propostas financeiramente mais atraentes em um ambiente competitivo, onde a presença de múltiplos licitantes parece incentivar condições de oferta mais favoráveis.

78. Contrasta-se isso com o presente cenário, onde a empresa, como única participante, optou por uma proposta no valor máximo permitido pelo edital, **AUMENTANDO INCLUSIVE, SEU VALOR INICIALMENTE APRESENTADO.**

79. Tal diferença nos valores ofertados em contextos distintos de competição levanta questionamentos sobre a dinâmica de preços praticada pela empresa e os incentivos para redução de custos quando em condição de participação isolada.

80. Nota-se que esta observação é essencial para a avaliação da presente licitação, pois sugere que a ausência de competição pode estar influenciando a formação de preços, não refletindo necessariamente as melhores condições de mercado que poderiam ser obtidas em um processo mais disputado.

81. Assim, é recomendável que se considere a viabilidade de incentivar uma maior competitividade no processo, seja através de revisões no edital para torná-lo mais acessível a outros possíveis licitantes, seja pela realização de uma nova licitação, se juridicamente possível e economicamente justificável.

82. A análise desse comportamento histórico da empresa é fundamental para entender as nuances da formação de preço em licitações e assegurar que a administração pública mantenha a integridade e a efetividade dos processos de contratação, alinhados aos princípios de economicidade, eficiência e atendimento ao interesse público.

## **XV. REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO COM BASE NO INTERESSE PÚBLICO E EFICIÊNCIA**



83. No contexto do processo de licitação atual para a contratação de seguro veicular, observamos condições que comprometem a eficiência e a economicidade do processo, aspectos imprescindíveis para a administração pública.

84. A participação de apenas um licitante e a consequente oferta de um valor que não reflete uma otimização de custos, indica uma limitação na competição que pode prejudicar o interesse público.

85. De acordo com a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, "a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

86. Este enunciado sublinha a prerrogativa da Administração Pública de revogar atos administrativos, incluindo processos de licitação, quando não mais se mostrarem convenientes ou oportunos para o atendimento do interesse público.

87. Ademais, o art. 71, inciso II da Lei de Licitações estabelece que a revogação de uma licitação, deve ser justificada por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado.

88. No caso em análise, a ausência de competitividade, evidenciada pela participação única, é um fato superveniente que justifica a reconsideração do processo, pois impede a obtenção de condições mais vantajosas para a administração.

89. Em relação ao interesse público, temos que no atual processo de licitação para a contratação de seguro veicular da frota, enfrentamos uma situação preocupante de falta de competitividade, com a apresentação de uma proposta única pela mesma empresa que, em uma licitação anterior com múltiplos participantes, demonstrou uma capacidade significativa de redução de preços.

90. Naquela ocasião, a empresa iniciou sua oferta em R\$ 346.713,71 e, através de um processo competitivo transparente, reduziu sucessivamente sua proposta para R\$ 89.950,00 resultado que foi considerado extremamente vantajoso para a administração pública.



91. Este desempenho anterior ressalta a capacidade da empresa de oferecer condições muito mais favoráveis em um ambiente de concorrência efetiva.

92. Ademais, não bastasse essa capacidade a empresa interessada elevou seu próprio valor de referência em 6% justamente por não haver concorrentes na disputa, baseando seu preço no valor apresentado pela administração.

93. A falta de outros licitantes neste processo e a consequente oferta no valor máximo estipulado pelo edital, com elevação de 6% do seu valor de referência) conflitam com a economicidade e a eficiência da contratação, logo no interesse público.

94. É imperativo assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira a maximizar o benefício para a administração, evitando despesas desnecessárias e promovendo a obtenção de propostas mais vantajosas.

## **XVI. CONCLUSÃO**

95. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise deste órgão de controle, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, o parecer **APROVA** o expediente administrativo ora analisado, no tocante sua conformidade (fase interna e externa da licitação)

96. Com relação ao questionamento apresentado por membro da Secretaria de Administração, advirto que a proposta final da empresa não deve prosperar por haver notório conflito com os princípios da economicidade, eficiência da contratação, logo do interesse público.

## **XVII. RECOMENDAÇÕES**

97. Com base na análise apresentada e considerando os princípios de economicidade, eficiência e interesse público que regem as contratações realizadas pela



administração pública, concluímos que a atual situação do processo de licitação para o seguro veicular da frota municipal apresenta significativas limitações.

98. A participação de uma única empresa, aliada à sua proposta no valor máximo permitido pelo edital, contrasta fortemente com o comportamento competitivo anteriormente demonstrado pela mesma empresa em um cenário com múltiplos licitantes, onde a proposta final foi substancialmente mais vantajosa para a administração pública.

99. Diante da falta de competitividade e do alto valor proposto, recomenda-se a revogação do processo de licitação atual.

100. Esta decisão deve ser fundamentada em um parecer que detalhe as razões desta medida, incluindo a análise do comportamento de preços da empresa, conforme permitido pelo art. 71, inciso II da Lei de Licitações.

101. Antes de iniciar um novo processo licitatório, é essencial revisar e possivelmente reformular o edital para torná-lo mais atrativo a uma gama maior de potenciais licitantes. Esta reavaliação deve focar em aspectos que possam ter desencorajado a participação ampla, como requisitos excessivamente restritivos.

102. Para os próximos certames o órgão demandante deve apresentar justificativa contextualizando a necessidade neste tipo de contratação incluindo:

- a) informações sobre o tamanho e a composição da frota de veículos do município;
- b) análise de riscos associados ao uso diário dos veículos, como acidentes, sinistros, roubos e danos por causas naturais; e
- c) informar a análise orçamentária, demonstrando que o seguro pode ser mais econômico em longo prazo, comparado aos custos de reparos ou substituição dos veículos
- d) Que nas próximas licitações, utilize-se como método para mensuração do valor de mercado a mediana, em atendimento ao art. 23, § 1º, inc. I da Lei 14.133/21



103. As orientações emanadas por este Controlador, ainda que apenas opinativas, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

104. Ressalto que a opinião supra não elide e nem respalda irregularidades não detectadas nos trabalhos desta Controladoria.

105. Esse é o entendimento deste Controlador até o presente momento a respeito do feito, sem embargos de outros entendimentos em sentido contrário, para com o qual manifesto desde já, o meu respeito.

106. São essas as considerações.

107. É como penso.

s.m.j

Registro, 16 de abril de 2024

-assinado eletronicamente-  
**ARNALDO MARTINS DOS SANTOS JÚNIOR**  
CONTROLADOR INTERNO