



Procuradoria-Geral

PARECER JURÍDICO

PROCESSO nº: 07286/2025

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO - ANÁLISE MINUTA EDITAL – EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE.

RELATÓRIO

Trata-se de **Pedido de Análise de Minuta de Edital, fls. 512/552**, regido pela Lei Federal nº 14.133/2021, em que se pretende licitar na **MODALIDADE PREGÃO, na forma eletrônica**, Critério de Julgamento **MENOR PREÇO POR ITEM**, para “*aquisição de equipamento médico hospitalar e mobiliário*”, para atendimento das necessidades da secretaria requisitante, com recursos oriundos da Emenda Parlamentar nº 14.635.944.0001/25009, composição nº 20290002, no valor de R\$ 95.680,00 (noventa e cinco mil, seiscentos e oitenta reais).

Às fls. 02/08, Ofício com a formalização da demanda a ser contratada;

Às fls. 484/505, Estudo Técnico Preliminar;

Às fls. 474/483, Termo de Referência;

Às fls. 36/38, informações da Emenda Parlamentar;

Às fls. 39/471, orçamentos, quadro comparativo de preços simples e pesquisa de preço;

Às fls. 472, dotação orçamentária;

Às fls. 506, justificativa quanto ao disposto no Art. 48 da Lei Complementar nº123/2006;

Às fls. 510/511, Portaria designando Agente de Contratação, Pregoeiro e equipe de apoio, bem como Portaria designando Fiscal de Contrato;

Às fls. 512/552, Minuta de Edital do Pregão Eletrônico nº XXXXX/2026;



Procuradoria-Geral

AUSENTE:

- Autorização do Ordenador de Despesas;
- Certificação de que a presente contratação não faz parte das Atas disponíveis no CIM-POLINORTE sendo o município Coparticipante;

Sendo este o Relatório, passo a análise.

NO MÉRITO

APRECIÇÃO JURÍDICA:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), veja:

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.



Procuradoria-Geral

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

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 -



Procuradoria-Geral

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

V- a elaboração do edital de licitação;

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

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII- a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX- a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico- financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

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

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

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, termo de referência, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar e a pesquisa mercadológica.

Todavia, há de se verificar a questão da ausência de riscos. Explico:



Procuradoria-Geral

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do Acórdão nº 378/2025, decidiu que a exigência prevista no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 deve ser observada com especial atenção, devendo ser tratada como requisito essencial nos processos licitatórios e apresentada de forma autônoma em relação ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) e ao Termo de Referência (TR).

Nesse sentido, ao analisar o presente processo, verificou-se a ausência da análise de riscos, motivo pelo qual se recomenda sua imediata elaboração e juntada aos autos.

LIMITES E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

No presente caso, o valor da contratação estimado PRELIMINARMENTE é R\$ 90.625,39 (noventa mil, seiscentos e vinte e cinco reais e trinta e nove centavos) e o órgão assessorado declarou que existe adequação orçamentária para a referida aquisição. *Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.*

DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

As especificidades decorrentes da Lei Complementar nº 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital, haja vista se enquadrarem no art. 48, conforme justificativa de fls. 131 e Edital fls. 506.

MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

O nosso ordenamento jurídico possui a Lei 14.133/2021 e o Decreto nº 11.462/2023, que integram o rol de normas sobre procedimentos licitatórios. Sobre a modalidade Pregão, disciplinada pela Lei nº 14.133/2021, define assim descrito:

Lei 14.133/2021 CAPÍTULO III



Procuradoria-Geral

DAS DEFINIÇÕES

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;*

Visto adequado processo conforme legislação.

CRITÉRIO DE JULGAMENTO

No instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por item, com modo de disputa aberto e fechado. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 com as suas respectivas redações. Requisitos encontrados no preâmbulo e no edital.

DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A Lei 14.133/21 não impõe a elaboração do Planejamento Anual de Contratações, mas trata-se de um instrumento importantíssimo na construção de uma gestão de excelência.

Para que a gestão das contratações seja eficiente, é importante que haja um planejamento adequado das compras públicas. O planejamento é um princípio fundamental da administração pública e, portanto, deverá manifestar-se em todas as suas atividades.

A Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21), no art. 12, VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), *in verbis*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)

VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações



Procuradoria-Geral

anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Conforme preconiza o dispositivo legal, o PAC visa a racionalização das contratações e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, através da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável e necessária.

Em que pese o dispositivo legal mencionar o Plano como uma possibilidade e não como uma obrigatoriedade, o PAC será o regulamento responsável por consolidar todas as contratações de bens e serviços previstas para o ano posterior e garantirá o alinhamento com o planejamento estratégico.

Art. 18. [...]

§ 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:

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;

Nesse sentido, compulsando os autos, não se verifica o programa de contratação anual.

DA MINUTA DO EDITAL



Procuradoria-Geral

A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 14.133/2021 e atualizações; Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 e Decreto nº 11.462/2023, no que compete.

Importante ressaltar que a consultoria jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo os seguintes anexos, quais sejam: o termo de referência, ata de registro de preço, o modelo de declaração conjunta e modelo de proposta.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua



Procuradoria-Geral

forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto no inciso XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do *caput* do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021.

Requisito	Status	Cláusula
PREÂMBULO	OK	-
OBJETO e ESPECIFICAÇÕES	OK	1ª
RECURSO ORÇAMENTÁRIO/ REGISTRO DE PREÇO	OK	2ª
CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO/EXCLUSIVIDADE ME/EPP/EQUIPAR.	OK	3ª
PROPOSTA E DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO	OK	4ª
PREENCHIMENTO E ACEITABILIDADE DA PROPOSTA	OK	5ª
SESSÃO PÚBLICA DE ABERTURA/FORMULAÇÃO DOS LANCES	OK	6ª
CRITÉRIOS DE NEGOCIAÇÃO	OK	6ª
JULGAMENTO	OK	7ª
HABILITAÇÃO JURÍDICA	OK	8ª
HABILITAÇÃO FISCAL, SOCIAL e TRABALHISTA	OK	8ª
HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	OK	8ª
QUALIFICAÇÃO TÉCNICA	OK	8ª
RECURSOS	OK	9ª
INFRAÇÕES E SANÇÕES	OK	10ª
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS	OK	11ª
DISPOSIÇÕES GERAIS	OK	12ª
TERMO DE REFERÊNCIA	OK	Anexo I
MINUTA DE CONTRATO	OK	Anexo II
MODELO DE DECLARAÇÃO CONJUNTA	OK	Anexo III
MODELO DE PROPOSTA	OK	Anexo IV



Procuradoria-Geral

Desta forma, entende-se que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelo artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

DA MINUTA DO CONTRATO

No que concerne a minuta do Contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. O **Anexo II**, do edital em análise, prevê as cláusulas relacionadas no corpo da minuta de forma geral.

Em resumo, entende-se pela legalidade do processo, tendo em vista a minuta estar em conforme com os requisitos legais mínimos contidos na lei 14.133/2021, verificados abaixo:

Requisito	Status	Cláusula
OBJETO e ESPECIFICAÇÕES	OK	1ª
VINCULAÇÃO AO EDITAL E PROPOSTA	OK	2ª
RECURSO ORÇAMENTÁRIO	OK	4ª
REGIME DE EXECUÇÃO E FORMA DE FORNECIMENTO	OK	5ª
VIGÊNCIA E POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO	OK	6ª
VALOR, CONDIÇÃO DE PAGAMENTO E REAJUSTE	OK	7ª
FISCALIZAÇÃO E RECEBIMENTO DO OBJETO	OK	8ª
EQUILIBRIO ECONOMICO FINANCEIRO	OK	9ª
GARANTIAS E PRAZO MÍNIMO	OK	10ª
DIREITOS E RESPONSABILIDADES	OK	11ª
OBRIGAÇÕES PERTINENTES À LGPD	OK	12ª
INFRAÇÕES E SAÇNÇÕES ADMINISTRATIVAS	OK	13ª
EXTINÇÃO CONTRATUAL	OK	14ª
DOS CASOS OMISSOS E ALTERAÇÕES	OK	15ª E 16ª
PUBLICAÇÃO E FORO	OK	17ª E 18ª



Procuradoria-Geral

Desta forma, entendemos que a minuta da Ata/Contrato contém as exigências previstas em Lei, conforme art. 92 da Lei 14.133/2021.

Torna-se registrado e recomenda-se, sempre observar que conforme art. 7º, inciso VI c/c art. 8º da Lei 14.133/2021, a licitação e a execução dos contratos administrativos devem observar o **princípio da segregação de funções**, garantindo que diferentes agentes públicos atuem em fases distintas do processo para evitar conflitos de interesse e aumentar o controle interno, tendo funções bem definidas e separadas, conforme suas competências e responsabilidades.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, e com base na fundamentação jurídica exposta acima, que integra a conclusão para todos os fins, **ENTENDO** pelo prosseguimento do certame com a observação de todos os pontos demonstrados.

Registra-se que a presente análise leva em consideração, exclusivamente, as informações e justificativas constantes no processo administrativo em epígrafe, até a presente data.

Por oportuno, vale frisar que incumbe à Procuradoria-Geral do Município prestar consultoria somente sob o aspecto jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

Consequentemente, as orientações jurídicas desta Procuradoria-Geral, no exercício de sua competência consultiva, possuem caráter somente opinativo, restritas aos aspectos jurídicos, recaindo exclusivamente sobre os agentes públicos competentes a responsabilidade pela regularidade dos atos do procedimento, pela veracidade das informações e justificativas postas nos autos, pelo enquadramento da situação fática à hipótese legal e pelas demais providências orçamentárias.



Prefeitura Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

Procuradoria-Geral

Frisa-se que confere ao Secretário titular da pasta a competência para a produção de atos, decisões, execuções administrativas e movimentação de processos em conjunto do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, sem ingerência desta Procuradoria-Geral do Município.

Ibiracu/ES, 09 de abril de 2026.

Carolina Reali Recla Mantovani

OAB/ES 39.144

Procuradora-Geral