



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº: 014/2025

Processo nº: **2026-TSC6D**

Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE INTERIOR

EMENTA: Administrativo. Licitações e Contratos. Modalidade Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Fase preparatória. Análise de minuta. Edital. Legalidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo visando a aquisição de materiais para manutenção de estradas vicinais, pontes de madeira e sistemas de drenagem, na modalidade pregão eletrônico para realização de Sistema de Registro de Preços, com base na Lei nº 14.133/21.

Após trâmite interno, o processo administrativo foi remetido à esta Procuradoria, para análise jurídica do procedimento até então.

Verifica-se a presença dos seguintes documentos: o Documento de Formalização de Demanda elaborado pelo órgão requisitante (item # 02); o Estudo Técnico Preliminar indicando que adotará o Sistema de Registro de Preços e a licitação do objeto será de forma parcelada (item # 03); mapa de riscos (item # 04) Termo de Referência (item # 05); a Minuta da Ata de Registro de Preços às (item #); minuta do contrato administrativo (item #); Planilha orçamentária, definida com base nas planilhas referenciais do SINAPI, DER/ES, SICRO e contratações públicas (itens # 06/08); minuta do contrato (item # 09); minuta da Ata de Registro de Preços (item # 10); quadro comparativo de preços (item # 14); a Secretaria Municipal de Finanças informa as rubricas orçamentárias em que correrão as despesas, sem, contudo, juntar documentos demonstrando a reserva de recursos (item # 13); a minuta do



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Edital de Pregão eletrônico (item # 16); a Secretaria requisitante aprovou a minuta do edital (item # 18); o Decreto de nomeação do Agente de Contratação/Pregoeiro e equipe de apoio (item # 19). Parecer do Controle Interno no item # 23.

O Prefeito Municipal aprovou do termo de referência, autorizou a abertura da fase externa e prestou a Declaração do Ordenador de Despesas, em cumprimento às determinações do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar 101/00, consta item # 21.

É o breve relatório.

2. PRELIMINARMENTE

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do Art.8º, §3º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários.

Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

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

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.

3.2 Da Ata de Registro de Preços

O sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas, definido, pela Lei Federal nº 14.133/2021, como sendo o *“conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”*.

Em âmbito municipal, o Decreto nº 423/2023 dispõe sobre as hipóteses de adoção do Sistema de Registro de Preço nos seguintes termos:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços será adotado:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração pública municipal.



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

(...)

§ 2º A mera ausência de previsão orçamentária sem a configuração dos demais requisitos dos incisos I ao IV do caput deste artigo não é motivo para a adoção do Sistema de Registro de Preços.

§ 3º Para fins do inciso I, do caput deste artigo, considera-se “contratações frequentes” aquelas de mesmo objeto que comprovadamente são realizadas no mínimo 04 (quatro) vezes durante um exercício.

Portanto, para utilizar o Sistema de Registro de Preços é preciso demonstrar que as circunstâncias fáticas se encaixam nas hipóteses acima, bem como realizar a licitação na modalidade **concorrência** ou **pregão**, precedida de ampla pesquisa de mercado para fixação do valor máximo, sendo prescindível, nessa etapa, a indicação de dotação orçamentária (que somente será exigida para a efetivação da contratação) – art. 9º e 10 do Decreto Municipal nº 423/2023.

No tocante ao **Órgão Gerenciador** da Ata de Registro de Preços, por força do art. 4º do Decreto Municipal 423/2023 deverá ser a Secretaria Municipal de Administração.

Art. 4º Considera-se **Órgão Gerenciador do Sistema de Registro de Preços a Secretaria Municipal de Administração** para aquisição e locação de bens móveis ou contratação de obras ou serviços, inclusive, de engenharia e arquitetura, para atender as demandas dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Vale destacar que o órgão gerenciador deve realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar que outros órgãos participem da ata e, assim, determinar o quantitativo total estimado. Tal procedimento será dispensado caso o órgão gerenciador seja o único participante.

3.3. Da descrição da necessidade da contratação e das estimativas das quantidades

No ETP a Secretaria requisitante pontua a necessidade de realização a aquisição dos materiais para *“a manutenção, recuperação e melhoria da infraestrutura viária rural, notadamente das estradas vicinais, dos sistemas de drenagem superficial e profunda (bueiros e travessias), bem como das pontes de madeira existentes, além da substituição gradativa dessas estruturas por galerias pré-moldadas de concreto, quando tecnicamente recomendável”*, apresentando um panorama da problemática e suas consequências. E, em relação a estimativa de



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

quantidades, afirma que “correspondem à estimativa para o ano de 2026, adotando histórico de 2025 + ampliação de cobertura territorial + reserva mínima para emergências”.

Todavia, o ETP não apresenta os parâmetros utilizados para definir as quantidades que pretende contratar. Não apresenta, por exemplo, o levantamento de quantidades utilizada anteriormente, quantos quilômetros de estradas vicinais e pontes o município possui, quantos quilômetros de ampliação estão previstos neste ano, qual o percentual de “reserva mínima” foi considerado no cálculo das estimativas. Tais informações, dentre outras, contribuiriam para justificar os quantitativos estipulados nos ETP e TR.

Para o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a ausência de instrumento prévio de planejamento e de justificativa suficiente para contratação do objeto pode acarretar na responsabilização dos gestores envolvidos. Veja o acórdão 00576/2024-5, de relatoria do Conselheiro DAVI DINIZ DE CARVALHO:

Como exposto na mencionada ITI e novamente na ITC, **trata-se de um edital em que o objeto foi detalhado à exaustão, de forma minuciosa, mas não há nos autos um estudo que demonstre o motivo das escolhas da Administração, nem como foi identificada a demanda dos consorciados.**

A ausência de planejamento leva a erros nos editais e a contratações inadequadas ao interesse público e redundante na violação do art. 3º, I, da Lei nº 10520/2002, pois sem planejamento, a justificativa para a contratação atende apenas a forma e não o conteúdo da norma.

Como alertado pela ITI 172/2023, e novamente pela ITC 584/2024, **as justificativas apresentadas nos atos preparatórios do certame e elaboração do termo de referência são genéricas e insuficientes.** Existem elementos nos autos que demonstram claramente, a ausência de planejamento por parte do consórcio PROD NORTE.

Nesse ponto, mantenho a irregularidade 2.7 descrita na ITC 584/2024 pela ausência de instrumento prévio de planejamento e de justificativa suficiente para contratação do objeto, com atribuição de responsabilidade ao Sr. André dos Santos Sampaio, Sr. Marcelo Oliveira Almeida e Sr. Wanderson de Oliveira Lourenço.

(...)

Sendo assim, é salutar que o órgão demonstre nos autos do processo as razões que o leva a requerer a aquisição do objeto demandado nas quantidades estimadas.

3.4 Da Qualificação Técnica na Fase de Habilitação



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

A fase de habilitação tem por objetivo averiguar se o licitante possui os atributos necessários para contratar com a Administração Pública. Para tanto, nos moldes do art. 62 da Lei Federal 14.133/2021, exige-se que demonstre sua capacidade jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômica-financeira.

O art. 67 da Lei 14.133/21 indica quais os documentos poderão ser exigidos dos licitantes para fins de comprovação de sua qualificação técnica. Entre esses estão certidões e atestados emitidos pelo conselho profissional competente ou – na hipótese do parágrafo terceiro – alguma outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço.

Nas palavras de Marçal Justen Filho¹, a qualificação técnica se define como *“a comprovação documental da idoneidade técnica para execução do objeto do contrato licitado, mediante a demonstração de experiência anterior na execução de contrato similar e da disponibilidade do pessoal e dos equipamentos indispensáveis”*.

Contudo, a exigência de qualificação técnica deve ser proporcional ao objeto do contrato. O jurista adverte que não há liberdade *“para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento”*².

Nessa senda, faz-se necessário que o órgão requisitante esclareça os motivos para a exigência de qualificação técnica. Ou, caso constate sua irrelevância, que seja retirada do Edital.

3.5 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

De acordo com o art. 25 c/c art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto, 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.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 14ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2023, p. 559.

² Idem.



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Para a adoção da modalidade Pregão, conforme o art. 6º, XLI, da referida Lei, o objeto a ser licitado deve ser bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de menor preço por item.

3.6. Da Minuta do Contrato

Superada a análise sobre a minuta do edital, passa-se a analisar a adequação legal da minuta do contrato pretendido. Nota-se que a minuta de contrato, sob análise, atende os requisitos do art. 92 da Lei 14.133/2021.

3.7. Dos Demais Anexos

Registro que o ônus da especificação dos serviços licitados recai exclusivamente sobre a Autoridade Competente, no exercício da competência técnica acumulada pela Secretaria requisitante, bem como no juízo de conveniência e oportunidade, que poderá ser responsabilizada se houver restrição à ampla competitividade ou outro impedimento de que trata a Lei 14.133/21.

4 CONCLUSÃO

Ante ao exposto, após enquadramento do caso concreto aos ditames legais e com base na fundamentação lançada neste parecer, esta Procuradoria-Geral do Município **RECOMENDA**:

- a) Que seja juntado o termo de indicação e ciência do fiscal do contrato – titular e suplente;
- b) Reforce a justificativa das estimativas de quantidades;
- c) Que o órgão requisitante justifique a exigência de qualificação técnica na fase de habilitação; ou, caso constate a



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

irrelevância da exigência para o fornecimento dos itens, que a exigência seja retirada do Edital.

d) No tocante à minuta da Ata de Registro de Preços:

- I. Verificar a pertinência do disposto no item 4.8 da minuta da Ata com o objeto do registro de preço. Caso impertinente, que seja suprimido.
- II. Suprimir o item 5.12 e seus subitens, 5.12.1 e 5.12.2, posto que na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar assinar a ata de registro de preços deverá se proceder do modo estabelecido no art. 12, §§ 5º e 7º, do Decreto Municipal nº 423/2023.
- III. Sugere-se a seguinte alteração do item 6: “6.1 (...) 6.1.1. *Em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, nos termos do inciso IV do § 5º do art. 82 da Lei federal nº 124 da Lei nº 14.133, de 2021;*”, bem como a supressão dos demais subitens, pois tratam de alteração do contrato e não da Ata de Registro de preço.
- IV. Supressão do subitem 9.1.4.1 por falta de previsão no Decreto Municipal nº 423/2023.

e) Que a Secretaria Municipal de Administração conste na ARP como órgão gerenciador, conforme art. 4º do Decreto Municipal 423/2023.



Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Atendida as recomendações supra e do Controle Interno, manifesta-se favorável ao prosseguimento do feito.

Entretanto, considerando que este parecer é instrumento meramente opinativo, caso o titular da pasta requisitante entenda pela desnecessidade de atender as recomendações suscitadas por esta Procuradoria-Geral, seja dada continuidade ao feito sob a responsabilidade do gestor que autorizou o prosseguimento.

Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Salvo melhor Juízo, é o parecer.

Santa Leopoldina (ES), 30 de janeiro de 2026

RAQUEL JUSTO MATTOS
Procuradora Municipal
OAB/ES 26.056

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

RAQUEL JUSTO MATTOS
PROCURADOR MUNICIPAL
PGM - PGM - PMSL
assinado em 30/01/2026 13:39:55 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 30/01/2026 13:39:55 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por RAQUEL JUSTO MATTOS (PROCURADOR MUNICIPAL - PGM - PGM - PMSL)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-X870QB>