



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

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER Nº: 041/2026**

Processo nº: 2026-V3L3L

Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

EMENTA: Licitações e Contratos. Modalidade Pregão Eletrônico. Fase preparatória. Análise de minuta. Edital. Recomendações.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo para aquisição de matérias permanentes para atender às necessidades destinados às unidades de saúde do município, através da modalidade pregão eletrônico, 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 #03); o Estudo Técnico Preliminar (item #04 e 09); Mapa de riscos (item #05); Termo de Referência (item # 06); pesquisa de preço (itens # 07); termos de indicação e de ciência de fiscal do contrato – titular e suplente (item # 08); a Secretaria Municipal de Finanças informa a rubrica orçamentária em que correrá a despesa, sem demonstrar a reserva de recursos (item # 12); Quadro Comparativo de Preço (item # 14); a minuta do Edital de Pregão eletrônico (item # 18); Decreto nomeando agente de contratação e equipe de apoio (item # 21).

A Declaração da Ordenadora de Despesas, em cumprimento às determinações do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar 101/00, consta item # 23.

Não consta nos autos a minuta do contrato.



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

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**

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:



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

- 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 descrição da necessidade da contratação e das estimativas das quantidades**

No ETP a Secretaria requisitante pontua a necessidade de atualização dos quantitativos estimados para o serviço de destinação final de resíduos sólidos urbanos, afirmando que a quantidade de 130 toneladas mensais considerada na contratação anterior se tornou insuficiente, sendo adequado aumentar a estimativa para 200 toneladas mensais.

Todavia, não apresenta memórias de cálculo nem os documentos que serviram de base para definir as quantidades que pretende contratar – por exemplo, levantamento das quantidades utilizadas nos anos anteriores etc. Tais informações, dentre outras, contribuiriam para justificar os quantitativos estipulados.

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.**



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

Existem elementos nos autos que demonstram claramente, a ausência de planejamento por parte do consórcio PRODNORTE.

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.

### **3.3 Da Qualificação Técnica na Fase de Habilitação**

A fase de habilitação tem por objetivo averiguar se o licitante possui os atributos necessários para contratar com a Administração Pública. Nota-se que no Termo de Referência a qualificação técnica aparece em dois tópicos diferentes, o item 4.5 e o 8.2.3. E não há identidade total identidade entre os documentos enumerados nesses tópicos.

Assim, recomenda-se a revisão dos documentos para qualificação técnica, unificando-os em um único item, deixando registrada a justificava para exigi-los, e adequando a minuta do edital, se necessário.

### **3.4. Da Necessidade de Indicação dos Créditos Orçamentários**

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, a Administração deve atestar a existência de recursos no início da contratação e em cada exercício, pois nenhuma contratação será realizada sem a indicação de créditos orçamentários para o pagamento das parcelas contratuais a vencer no exercício em que for feito o contrato:

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.



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

Ocorre que a Secretaria Municipal de Finanças informa as rubricas orçamentárias em que correrão as despesas, sem, contudo, juntar documentos demonstrando a reserva de recursos.

Depreende-se, então, que no momento **não há reserva orçamentária para cobrir as despesas estimadas para a contratação neste exercício**. Tal circunstância representa um óbice para o prosseguimento da contratação.

### **3.5. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa**

De acordo com o art. 25 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.

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**

Não foi juntada a minuta do contrato, portanto, inviável a análise nesta oportunidade.

Recomenda-se a utilização do modelo padronizado estabelecido através do Decreto Municipal nº 506/2026.

### **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



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

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 se reforce a justificativa da estimativa de quantidade;
- b) Que no quadro comparativo de preços conste todos dos valores coletados na pesquisa de preços.
- c) A revisão dos documentos para qualificação técnica, unificando-os em um único item e adequando a minuta do edital, se necessário.
- d) Que seja juntado documento demonstrando a reserva de recursos orçamentários para cobrir as despesas das parcelas contratuais vincendas neste exercício financeiro.
- e) Que juntada aos autos a minuta do contrato, nos termos do Decreto Municipal nº 506/2026.

Atendida as recomendações supra, esta PGM se manifesta **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.



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

Salvo melhor Juízo, é o parecer.

Santa Leopoldina (ES), 16 de março 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 16/03/2026 09:59:43 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 16/03/2026 09:59:43 (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-V0944F>