Processo Administrativo Eletrônico nº: 14297/2026.
Destino: Secretaria Municipal de Assistência Social.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 1.606/2023. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA DO PEDIDO.

1. PARECER/PGM/PADM N. 753/2026

Trata-se de análise da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, com vistas à aquisição de materiais permanentes (equipamentos eletrônicos, instrumentos musicais, equipamentos esportivos, equipamentos de informática, equipamentos e utensílios para cozinha, mobiliário e outros bens), destinados à Cáritas Diocesana de Colatina – Cáritas Bebedouro, para a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, conforme Plano de Trabalho aprovado e vinculado à Emenda Parlamentar Federal nº 2025.4397.0003, deste Município, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

I – Considerações Iniciais

Inicialmente, ressalto que esta Procuradora, enquanto órgão consultivo, e em observância a Instrução Normativa PGM nº 001/2015, emite parecer estritamente jurídico-opinativo, ao qual não se vinculam os ordenadores de despesa, a quem compete, efetivamente, o poder decisório. Desta feita, registre-se, serão abordados, logo adiante, os aspectos estritamente formais e jurídicos da consulta.

Outrossim, informo que o Município de Linhares instituiu a padronização das minutas de Editais de Pregão eletrônico e presencial, Concorrência e Dispensa eletrônica pelo valor, **através da Portaria Conjunta publicada em 03 de outubro de 2025,** no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo.

Considerando o disposto **no §5º, do artigo 53, da Lei nº 14.133/2021**, esta Procuradora Oficiou ao Excelentíssimo Procurador Geral, através do ofício nº

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

008/2025 – PADM, requerendo manifestação acerca da necessidade de análise jurídica por esse Núcleo, em processos instruídos com as minutas padronizadas.

Em resposta, por meio do Ofício/GAB/PGM nº 575/2025, datado de 09 de outubro de 2025, o douto Procurador Geral entendeu pela continuidade da análise jurídica de toda a instrução processual, nos procedimentos de contratação, independente das minutas padronizadas.

Tecidas as considerações iniciais, **passo a me manifestar no procedimento de contratação, nos seguintes termos:**

II – Da análise dos atos que antecedem a Minuta do Edital

Consoante determinação do artigo 29 da Lei Federal nº 14.133/2021, que regulamenta o Pregão, o procedimento licitatório deve seguir o rito procedimental comum, previsto no artigo 17 da referida Lei, adotando-se essa modalidade sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 prevê as fases que devem ser observadas para o procedimento licitatório, quais sejam: preparatória;de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal e de homologação.

O artigo 18 da mesma Lei prevê os documentos que devem constar na **primeira fase do procedimento**, que é a preparatória, a saber:

> 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;

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

> 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;
> 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. (grifei)

Nessa mesma linha, o artigo 38 do Decreto Municipal nº 1.606/2023, o qual regulamenta a Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Município de Linhares/ES, elenca os seguintes documentos que devem constar na fase preparatória:

> Art. 38. A fase preparatória inclui as seguintes atividades:
> I – elaboração do documento de formalização de demanda;
> II - elaboração do estudo técnico preliminar, caracterizando o interesse público da contratação, prevista previamente no Plano de Contratações Anual, com base na descrição da necessidade da contratação;
> III - elaboração do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso, incluindo a pesquisa de preços que definirá o valor máximo da contratação, com base no orçamento estimado;
> IV - elaboração da matriz de alocação de riscos, nos casos de obras de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas;
> V - autorização para abertura do processo de contratação pelo Ordenador da Despesa;
> VI - elaboração da minuta do edital, se for o caso;
> VII - elaboração da minuta de ata de registro de preços, se for o caso;

Nos termos do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, a licitação será conduzida pelo agente de contratação, denominado Pregoeiro, que será designado pela autoridade competente, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Por fim, o artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 especifica que, "*A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)*".

Considerando os artigos citados, têm-se que, deverão constar nos autos os seguintes documentos:

(a) documento de formalização de demanda;
(b) estudo técnico preliminar;
(c) termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
(d) condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
(e) orçamento estimado;
(f) a minuta do edital e do contrato;
(g) regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia;
(h) modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros;
(i) motivação circunstanciada das condições do edital;
(j) a análise dos riscos;
(k) a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação;
(l) autorização para abertura do processo de contratação pelo Ordenador da Despesa;
(m) designação do pregoeiro e equipe de apoio;
(n) publicação do Edital.

Inicialmente, no que se refere aos documentos juntados nos autos, verifico a fl. 01, o Termo de Autuação de Protocolo de Processo nº 14297/2026, bem como às fls. 20/33, fora juntado o Pedido de Compra nº 050/2026, emitido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, solicitando a aquisição de material permanente (instrumentos musicais e outros) destinados a atender os serviços ofertados da OSC Cáritas Bebedouro, recursos advindos da emenda parlamentar n°2005.439.7000-3.

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

Às fls. 02/03, consta o Espelho da Programação nº 320320520250005, e, à fl. 04, consta a Resolução CMAS nº 216/2025, que dispõe sobre a aprovação do Plano de Trabalho da Cáritas Bebedouro, referente à Emenda Parlamentar Federal de autoria da Deputada Jack Rocha. Às fls. 05/19, consta o Plano de Trabalho apresentado pela Cáritas Diocesana de Colatina – Cáritas Bebedouro.

Acerca dos requisitos obrigatórios da fase preparatória, passo a me manifestar da seguinte forma:

Antes de adentrar ao mérito proposto neste tópico, **verifico que a contratação pretendida deve estar prevista no PCA do ano vigente, tendo em vista a exigência prevista no inciso II do artigo 38 da Lei nº 14.133/2021 e no artigo 22 do Decreto Municipal nº 1606/2023.**

Em análise, verifico que há manifestação constante no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 35/36, acerca da inclusão da contratação no Plano de Contratações Anual.

Superada essa questão, o primeiro item obrigatório da fase preparatória – **"documento de formalização de demanda"** – encontra-se previsto no artigo 39 do Decreto Municipal nº 1.606/2023, a saber:

> Art. 39. O documento para formalização da demanda, pelo setor requisitante do serviço, consiste no procedimento inicial do Planejamento da Contratação, e deverá conter:
> I - a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços;
> II – descrição sucinta do objeto;
> III - a quantidade de serviço a ser contratada;
> IV - a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços;
> V - a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar o Estudo Técnico Preliminar ou, quando houver, da equipe de planejamento da contratação.

O **"documento de formalização de demanda"** consta às fls. 82/86, tendo sido emitido pelo Sr. Valmir Guimaraes, Coordenador do Almoxarifado, e pela Sra. Marcielle Vieira Gallon, Diretora de Departamento de Assistência Social, contendo todos

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

os requisitos acima mencionados, o qual não tenho ressalvas a serem feitas, **salvo quanto à necessidade de assinatura da Sra. Marcielle no documento.**

Quanto ao **"estudo técnico preliminar"**, verifica-se que o artigo 41 e demais do Decreto Municipal nº 1.606/2023, prevê que:

> Art. 41. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), com exceção dos casos previstos no artigo 44 deste Decreto, é obrigatório, e deverá evidenciar o problema a se resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Nesse sentido, o §1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, assim como o artigo 43 do Decreto Municipal nº 1.606/2023, determinam as informações que deverão constar no documento:

> Art. 18. *(Omissis)*
> § 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;

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

> 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 refugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
> § 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. (grifei)

O **"estudo técnico preliminar"** consta às fls. 34/81, tendo sido emitido pelo Sr. Valmir Guimaraes, Coordenador do Almoxarifado, e pela Sra. Marcielle Vieira Gallon, Diretora de Departamento de Assistência Social, encontrando-se presentes quase todos os requisitos legais, com exceção da totalidade do inciso IV, **devendo ser elaborado pelos servidores responsáveis do ETP, ressaltando-se ainda a necessidade de assinatura da Sra. Marcielle no documento.**

Acerca do **"termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso",** noto que o TR foi juntado às fls. 87/129, o qual, em regra, é obrigatório, e será elaborado com base no ETP, quando cabível, e definirá o objeto a ser contratado, para atender as demandas do órgão, conforme previsão do artigo 48 e seguintes do Decreto Municipal nº 1.606/2023.

Em leitura detalhada ao Termo de Referência, passo a me manifestar:

Inicialmente, o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, elenca os requisitos que devem constar no TR, a saber:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)
> 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;**

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

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; (grifei)

Em análise, verifica-se a presença de todos os requisitos citados no artigo, exceto as alíneas 'e' e 'h', bem como a totalidade da alínea'i', **o que deverá ser verificado pela servidora responsável, para que sejam observados todos os requisitos necessários, ressaltando-se ainda a necessidade de assinatura da Sra. Marcielle no documento.**

Outrossim, o artigo 50 do Decreto Municipal nº 1.606/2023 também especifica as informações que deverão constar no TR, **o que deverá ser verificado pela servidora responsável e acrescentado ao TR aquilo que for pertinente.**

Sobre as **"condições de execução e de pagamento"** e as **"condições de recebimento",** noto que constam tais informações às fls. 88/90 do Termo de Referência.

No entanto, sobre as **"garantias exigidas e ofertadas",** não há tais informações no documento juntado, **o que deverá ser certificado pela servidora responsável.**

Acerca das "**condições de entrega e recebimento**", "**regime de fornecimento de bens", "de prestação de serviços" ou "de execução de obras e serviços de engenharia**", consta, à fl. 88 do Termo de Referência, a informação de que a entrega dos materiais deverá ser de forma única, iniciando no prazo de 30(trinta) dias após a emissão da Autorização de Fornecimento.

No tocante a "**modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros**", observo que às fls. 87 e 101, consta manifestação quanto à utilização da

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

modalidade de pregão eletrônico, bem como o critério de julgamento "menor preço por item", e ao modo de disputa "aberto".

Todavia, quanto a "**adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros",** não há menção nos autos, **o que deverá ser verificado pela servidora responsável, acrescentando as informações ou justificando a ausência.**

Acerca da **"motivação circunstanciada das condições do edital"**, "**análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação"** e a **"boa execução contratual",** bem como a **"motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação**", observo que tais informações também não constam nos autos, **o que deverá ser verificado pela servidora responsável, de modo que sejam devidamente apresentadas ou justificadas as ausências mencionadas.**

Oportuno informar que, sobre a **"análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação"** e a **"boa execução contratual"**, os dois itens tem a ver como **risco da contratação**, a Lei nº 14.133/2021 passou a exigir, em alguns processos, a **matriz de risco**, que é uma cláusula contratual que define a alocação de riscos entre contratante e contratado, buscando garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme definição do inciso XXVII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, a saber:

> Art. 6º. (Omissis)
> **XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato,** em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
> a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
> b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
> c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Compulsando o processo, verifico que consta um documento denominado matriz de risco, às fls. 130/131, emitido pelo Sr. Valmir Guimarães, Coordenador do Almoxarifado, **entretanto, não se trata da referida matriz, tendo em vista os motivos que passo a expor:**

O inciso XXVII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 define a matriz sendo uma cláusula contratual em que há divisão dos riscos entre as partes contratuais, quais sejam, contratante (Secretaria Municipal de Assistência Social) e contratada (empresa vencedora do certame), sendo que no caso em apreço não foi feita a análise dividindo os riscos entre as partes.

Considerando que a matriz de risco visa estabelecer responsabilidades entre contratante e contratada, **entendo que deverão ser identificadas as responsabilidades de cada parte envolvida na contratação, ou seja, Secretaria Municipal de Assistência Social e a empresa que será contratada.**

Uma vez realizada a análise total do requisito em comento, com as modificações necessárias, ou seja, analise das responsabilidades das partes, este conteúdo deverá ser incluído à minuta do contrato, através de uma cláusula específica denominada "matriz de risco".

No caso em apreço verifica-se que a minuta do contrato consta a Cláusula Décima Oitava (fl. 689), a qual faz menção a matriz de risco, **entretanto, o seu conteúdo não foi elaborado pela Secretaria Consulente, logo, a redação da referida cláusula deverá ser alterada, passando a constar a matriz de risco que será alterada pela Secretaria Consulente.**

No que concerne à **"pesquisa de preço"**, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 determina os requisitos que devem ser observados para a coleta de orçamentos que estimam o preço da contratação, a saber:

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

> 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.
> (...)
> § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
> § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A título de informação, ressalto que o **entendimento do TCE/ES e do TCU** é no sentido de que a coleta de preços deve ser feita por meio da **cesta de preço**, formada com base em catálogos de fornecedores, pesquisas em sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, bancos de preços, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de sistema de registro de preços, e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas.

Nesse sentido, **o entendimento exarado no Acórdão nº 3.569/2023 do TCU** considerou **erro grosseiro** a realização de pesquisa de mercado exclusivamente

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

junto à potenciais fornecedores, sem levar com conta contratações similares realizadas pela Administração Pública, já que a inobservância de outras fontes propicia a ocorrência substancial sobrepreço no orçamento da licitação.

No caso em tela, a pesquisa de preço consta às fls. 132/189 e 207/484, tendo sido realizado através de 25 (vinte e cinco) Relatórios do Banco de Preços, com data base em 31/07/2026, e de 22 (vinte e dois) orçamentos com empresas distintas, estando todos com identificação dos fornecedores e dos servidores responsáveis, bem como dentro do prazo de validade das propostas.

Quanto à cotação realizada diretamente com o fornecedor, **há necessidade de que o servidor responsável observe a previsão contida no inciso IV do artigo 23 supramencionado, apresentando justificativa formal para escolha dessas empresas, senão vejamos:**

> Art. 23: *Omissis*
> 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; (Grifei)**

Às fls. 190/206 consta o resumo do Banco de Preços, emitido pela Sra. Marcielle Vieira Gallon, Diretora de Departamento de Assistência Social, **a qual deverá assinar os referidos documentos.**

Acerca da responsabilidade na pesquisa de preço, informo que, **o entendimento previsto no Acórdão 1372/2019 – Plenário do TCU –** é no sentido de que o servidor que realizou a pesquisa de preços é responsável pelos valores constantes nos autos, **motivo pelo qual a cotação deve ser realizada com total zelo, sob pena de responsabilização.** Isto ocorre porque a pesquisa de preço está intimamente ligada ao preço médio que deve ser o mais fidedigno ao valor de mercado, uma vez que serve de parâmetro para compra pública.

Dessa forma, em regra, **cabe ao servidor responsável pelas cotações analisar se todos os requisitos foram atendidos, e se não há variação de valor;** ao

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

Pregoeiro cabe esclarecer junto ao responsável pela cotação, **em casos de erros grosseiros e/ou dúvidas quanto à elaboração da pesquisa de preço.**

O **"preço médio"** da contratação consta às fls. 485/530, sendo que o inciso I do artigo 57 do Decreto Municipal nº 1.606/2023 define preço médio como o *"(...) valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados".*

Com efeito, o preço médio deverá ser elaborado através da pesquisa de preço, e ser o mais fidedigno ao mercado, sendo necessário para isto, que o servidor que realizou a cotação observe se há ou não altas variações nos valores que compõem a pesquisa de preço, **o que deverá ser avaliado pela mesma e, se for o caso, retirados da pesquisa para que um novo preço médio seja juntado ao processo.**

Antes de adentrar ao próximo requisito, ressalto que às fls. 531/580 consta o relatório do quadro comparativo de preços, e às fls. 581/590, fora juntado o check list da contratação, em atendimento a IN 68 do TCE-ES.

Sobre a **"autorização para abertura do processo de contratação pelo Ordenador da Despesa",** noto que consta tal manifestação nos autos, à fl. 592, através de autorização emitida pela Sra. Secretária Municipal de Assistência Social, autorizando a instauração de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico.

Quanto à **"designação do agente de contratação – Pregoeiro – e equipe de apoio",** verifico que este consta às fls. 593/594, conforme Portaria nº 041/2026, nos moldes exigidos pelo artigo 25 do Decreto Municipal nº 1.606/23.

Acerca da **"publicidade do edital de licitação",** o artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 determina que esta será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que deverá ser observado pelo Setor Competente, após todas as certificações necessárias, destacadas neste parecer.

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

No tocante à "**minuta do edital e do contrato, com as previsões contidas nos incisos VII a IX do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021**", noto que a minuta do Edital e seus anexos, incluindo a minuta do Contrato, fora juntada às fls. 595/696, a qual será analisada no tópico a seguir.

III – Da análise da minuta do Edital

A **"minuta do edital"** consta às fls. 595/624 e contêm as informações previstas nos artigos pertinentes da Lei nº 14.133/2021, precipuamente, aqueles referentes à modalidade da licitação – **pregão eletrônico** – e ao critério de julgamento – **menor preço por item.**

Sobre o **"critério de julgamento"**, o inciso XLI do artigo 6º e do artigo 33, ambos da Lei nº 14.133/2021, prevêem àqueles que serão utilizados no pregão, sendo que no caso em concreto, fora informada a adoção do critério de menor preço por item, em conformidade com o que consta às fls. 101 do Termo de Referência, que informa a adoção do referido critério.

Dito isso, passo a análise pormenorizada da minuta do Edital, com os seguintes apontamentos:

a) Da qualificação técnica e documentos da empresa arrematante/vencedora:

Em análise ao item 20 da minuta do Edital (fls. 612/613), observo que constam exigências à empresa arrematante/vencedora, dentre as quais os subitens 20.2.1 a 20.2.6 consta no Termo de Referência juntado pela Secretaria Consulente como requisito de qualificação técnica (subitem 13.2 do item 13 – fls. 98/99).

O artigo 62 da Lei nº 14.133/2021 prevê os documentos que devem ser exigidos na fase de habilitação do licitante, dividindo-se em habilitação jurídica; técnica;

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira, sendo que para cada tipo de habilitação houve a previsão em artigos diversos da lei.

Sobre a qualificação técnica, o artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 prevê os seguintes documentos que podem ser exigidos:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do §3º do art. 88 desta Lei;
> III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
> IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
> V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
> VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Em análise à minuta do Edital, observo que está de acordo com o artigo 62 acima citado, quando prevê os documentos apenas como requisitos da empresa arrematante/vencedora.

Sendo assim, **entendo que a Sra. Secretária deverá reformular o Termo de Referência, para que as exigências constem de maneira igual nos dois documentos, ou seja, seja exigido somente da empresa arrematante/vencedora.**

Considerando a alteração do TR elaborado pela Secretaria Consulente, aquele anexo a minuta do Edital também deverá ser alterado, para que todos os documentos da instrução processual da contratação pública estejam em consonância.

b) Da análise dos anexos da Minuta do Edital:

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

Em relação aos anexos da minuta do edital, o §3º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, especifica que "*Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso*", presumindo que, pelo menos esses anexos citados, deverão constar junto à minuta do Edital.

Com efeito, observo que todos os documentos se encontram nos autos, desde a minuta do termo de referência (fls. 625/651), bem como pela relação dos materiais a serem entregues (fls. 652/676), a minuta do contrato (fls. 677/690), até os diversos modelos de declaração (fls. 691/694), e a matriz de risco (fls. 695/696).

Acerca da **minuta do termo de referência** (fls. 625/651), considerando os apontamentos feitos no corpo desse parecer, **reitera-se a necessidade de alterações no TR e na sua minuta anexa ao Edital,** para que todos os documentos da instrução processual estejam em consonância.

Quanto à **minuta do contrato**, juntada as fls. 677/690, o artigo 92 da Lei nº 14.133/2021 arrola todos os requisitos que devem constar como cláusulas contratuais, quais sejam:

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> I - o objeto e seus elementos característicos;
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
> III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
> IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
> V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
> VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> IX - a matriz de risco, quando for o caso;
> X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção. (...)
§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (Grifei)

Diante dos requisitos citados, noto que a minuta juntada prevê todos dos requisitos, exceto o inciso XV e o §2º, **o que deverá ser observado pela Sra. Secretária, para regularizar e/ou justificar os requisitos que são ou não necessários, visando garantir a plena execução contratual.**

Por fim, considerando a necessidade de estabelecer as responsabilidades das partes na matriz de risco, conforme apontado no tópico específico desse Parecer, **a matriz de risco juntada como anexo da minuta do Edital (fls. 695/696) deverá ser retificada, para constar a matriz que será apresentada pela Secretaria Consulente.**

IV - Conclusão

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServerExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026

Por todo o exposto, sem adentrar as questões de mérito, opino pela possibilidade jurídica condicionada à aquisição de material de consumo (itens de cama, mesa e banho), destinada a atender ao Serviço de Acolhimento (Lar das Meninas, Lar dos Meninos, Lar das Crianças), CREAS e Serviço de Acolhimento à Pessoa em Situação de Rua (Casa de Acolhida), em atendimento à Proteção Social Especial de Alta Complexidade oferecido pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, do Município de Linhares/ES, **desde que sejam observados todos os apontamentos feitos neste parecer.**

Desde já informo que não é necessário o retorno do processo à Procuradoria Geral do Município para fiscalização do cumprimento das recomendações ora ofertadas, tendo em vista o teor da Instrução Normativa nº 001 PGM.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Linhares/ES, 21 de outubro de 2026.

PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE
Procuradora Municipal
OAB/ES Nº 14334

Assinado por PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE 106.***.***-**
PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES
21/10/2026 11:07:57

Assinado digitalmente. Acesse: https://gpi.linhares.es.gov.br/ServletExec/acessoBase/?idPortal=9d02233a-19a9-4df1-81f6-46489479e3f4&idFunc=B5B41FAC0361D157D9673ECB926AF5AE Chave: b343f079-540e-4da3-b5be-da1ef3654f67
Parecer Jurídico Nº 000753/2026