



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO Nº: 009386/2024.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 000002/2025.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE PAPELARIA PARA ATENDER À DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SMAS) E SEUS EQUIPAMENTOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 14.133/21.

REQUERENTES: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE SAÚDE E DE EDUCAÇÃO.

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação proveniente do Setor de Licitação e Cadastro (fls. 516), enviou os autos a esta Procuradoria, para análise da legalidade da realização de pregão eletrônico, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de materiais de papelaria para atender à demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e seus equipamentos, secretaria municipal de saúde e secretaria municipal de educação, bem como análise das Minutas do Edital e seus Anexos (fls. 517/559).

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos, sendo que, por razões de economia processual, aqueles aqui não mencionados, se necessário, serão devidamente referenciados ao longo deste Parecer:

1. Documento de Formalização de Demanda/SMAS/Nº 018/2024, fls. 02/03;
2. Estudo Técnico Preliminar SMAS 018/2024, fls. 04/26;
3. Solicitação/Cotação de Material/Serviço, fls. 27/39;
4. Orçamentos, fls. 40/75;
5. Termo de Referência SMAS 023/2024, fls. 77/89;
6. Pesquisa de Preços nº 000194/2024, fls. 90/93;
7. Nova Solicitação/Cotação de Material/Serviço, fls. 95/109;
8. E-mail para as demais secretarias, para se manifestarem quanto ao interesse na aquisição dos materiais, fls. 110/112;
9. Ofício nº 903/2024, fl. 113;
10. Solicitação/Cotação de Material/Serviço, fls. 114/115;
11. Ofício SMSA nº 1329/2024, fls. 116;
12. Pedido de Compras Simples, fls. 117/118;
13. Orçamentos, fls. 119/362;
14. Manifestação do Setor de Compras, fls. 363/364;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

15. Mapa de apuração de Valores por item, fls. 364/397;
16. Quadro comparativo de preços - última compra, fls. 398/488;
17. Novo Termo de Referência, fls. 489/503;
18. Manifestação da Unidade Central de Controle Interno, fls. 504/506;
19. Valores Médios para a Reserva Orçamentária, fls. 507/507-v;
20. Nota de Pré-empenho nº 0000071/2025, 0000072/2025, 000073/2025, 0000074/2025, 0000075/2025, 0000076/2025, 0000026/2025, 0000085/2025, fls. 508/515;
21. Minuta de Edital e seus anexos, fls. 517/559
22. Decreto nº 004/2025 e publicação, fl. 560/560-v;
23. Termo de Posse, fl. 561;
24. PORTARIA/SEGOV/Nº 276/2024, fl. 562.

É o relatório. Opinamos a seguir.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu os objetivos e os princípios gerais que disciplinam as licitações e os contratos administrativos.

O intuito maior deste normativo foi, de certa maneira, moralizar a Administração, os negócios públicos e os contratos administrativos em todos os níveis. Para tanto, o legislador estabeleceu os dois principais objetivos da licitação: A seleção da melhor proposta e o oferecimento de igualdade de oportunidades aos participantes.

Assim, quando se verifica a necessidade de a Administração contratar realiza-se a licitação, visto que esta não pode contratar livremente, por estar adstrita aos princípios da isonomia e da moralidade, visando garantir igualdade de oportunidade para todos os interessados em contratarem com a Administração e assegurar efetivamente a aplicação ao princípio da impessoalidade.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, da Lei 14.133/2021:

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 TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; (...)

O artigo 18 e incisos da Lei de Licitações e Contratos estabelece todos os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação, senão vejamos:

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 - 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. (...).

É possível aferir que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Além disso, seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- 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;
- 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; (...).

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos também possui os elementos em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do artigo 18 da LLC:

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:

- 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

- 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;
- 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. (...).

Dessa forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela LLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Além disso, importante analisar a escolha do pregão na forma eletrônica como a modalidade de licitação eleita, nesse sentido estabelece o artigo 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/2021:

- 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. (...).

A Lei nº 14.133/2021 consagra, ainda, a preferência pelo procedimento sob forma eletrônica, consoante disposição do §2º, do artigo 17:

- (...)
 - § 2º As licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (...).

No que tange, ao que preceitua a Lei Complementar nº 123/2006, com alterações da Lei Complementar nº 147/14, verifica-se que o Edital de Pregão prevê a destinação exclusiva às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, atendendo, assim, ao disposto na referida Lei, em seus art. 47 e 48:

- Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (...)

Como se vê, a Legislação em especial é taxativa quando determina que **seja obrigatória a destinação do procedimento licitatório exclusivamente às Micro e Pequenas Empresas** nos lotes de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Diante destas circunstâncias, considerando os aspectos formais do Edital, entendemos que tanto a Minuta do Edital quanto seus anexos atendem aos Princípios embasadores do processo de licitação, pois conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal, foram observados os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Considerando a necessidade de otimização, racionalização e agilização no gerenciamento dos contratos administrativos, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstos no texto constitucional, segundo se infere do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Feitas as observações pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, até o presente momento, conforme consta dos autos não há óbice à viabilização do Processo Licitatório pretendido, estando preenchidos os requisitos do artigo 25 da Lei 14.133/2021 e demais Legislações pertinentes, sendo importante registrar que referido artigo menciona que:

“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.”



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

Nesse sentido, a Comissão Permanente de Licitação respeitou os dispositivos claramente expostos no artigo 25 e seguintes parágrafos, motivo pelo qual é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinja ou frustre o caráter competitivo.

Da análise realizada nos autos, conclui-se, quanto à instrução processual, que todos os requisitos impostos pela legislação regente foram devidamente observados no presente feito.

Ainda, em exame prévio com intuito de preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos da Administração, impedindo o surgimento de situação em descompasso com o regime Jurídico vigente, identificamos que até o momento foram observados todos os requisitos necessários para continuidade dos autos.

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do Princípio da Legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

Sendo assim, a minuta do Edital não representa qualquer ofensa ao Princípio da Legalidade e também não há que se falar em violação aos Princípios da Economicidade e Igualdade, uma vez que foi obedecido em todos os seus termos, havendo indicativo expresso da regência do certame, nos termos da Lei de Licitações, com a indicação do local, dia e hora da sessão, sendo que estes dois últimos deverão, oportunamente, ser designados.

Em arremate, entendemos que o processo licitatório se encontra respaldado na Lei nº 14.133/2021, não tendo nenhum óbice que possa ensejar a sua nulidade, devendo a Comissão Permanente de Licitação observar, ainda, a disponibilidade do Edital aos interessados com a antecedência mínima determinada por lei, razão pela qual **OPINAMOS** pelo prosseguimento do certame.

III - DA CONCLUSÃO:

Em face do exposto, com base nos elementos coligidos dos autos infere-se a adequação da situação fática à lei, razão pela qual, desde que atendidas ou justificadas as recomendações constantes deste Parecer, dentre elas, as adiante alinhavadas, **APROVAMOS** a Minuta do **EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000002/2025** e seus anexos, nos limites da análise jurídica consignada neste Parecer, que se ateu às questões observadas na instrução processual, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

RECOMENDAÇÕES:

- 1) Juntar Portaria designando Gestor e Fiscal do Contrato decorrente da Licitação;
- 2) Sejam acolhidas as recomendações apontadas pela UCCI, às fls. 506, porventura, ainda não atendidas.

3) Na Minuta do Edital:

- Revisar a necessidade de manter o item 13, considerando que o item 6.2 do Termo de Referência prevê que *“devido a entrega em remessa única e ao valor não elevado, é dispensada a celebração de contrato formal...”*.

É o parecer, *sub censura*.

Respeitosamente, à consideração superior.

Santa Teresa/ES, 24 de Janeiro de 2025.

ANDERSON RAYMUNDO ZUCOLOTTO FERNANDES

Procurador Geral