



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO Nº: 002388/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 00009/2025.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSUMO (ÁGUA MINERAL), SOB DEMANDA, DESTINADOS A ATENDER A NECESSIDADE DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS E SEUS SETORES PARA O EXERCÍCIO DE 2025.

BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 14.133/21.

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

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação proveniente do Setor de Contratos e Convênios (fls. 143), que enviou os autos a esta Procuradoria, para análise da legalidade da realização de pregão eletrônico, cujo objeto é a contratação de empresa para o fornecimento de materiais de consumo (água mineral), sob demanda, destinados a atender a necessidade das secretarias municipais e seus setores para o exercício de 2025, bem como análise das Minutas do Edital e seus Anexos (fls. 93/138 e 144/158).

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, fls. 02/03;
2. Termo de Referência, fls. 04/19;
3. Solicitação/Cotação de Material/Serviço, fls. 20/25;
4. Orçamentos juntados pela Secretaria requisitante, fls. 26/43;
5. Análise do Setor de Compras, fls. 45;
6. Novos orçamentos, fls. 46/79;
7. Mapa de Apuração de Valores por item Consolidado, fls. 80/81;
8. Análise da Unidade Central de Controle Interno, fls. 82/84;
9. Autorização do Ordenador de Despesas, fl. 85-v;
10. Valores Médios para a reserva Orçamentária, fls. 86/86-v;
11. Notas de Pré-empenho nº 0000335/2025, nº 0000336/2025, nº 0000337/2025, nº 0000089/2025, nº 0000343/2025 e nº 0000344/2025, fls. 87/92;
12. Minuta do Edital Pregão Eletrônico nº 000009/2025, fls. 93/138;
13. Portaria/SEGOV nº 276/2024, fls. 139/139-v;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

14. Decreto nº004/2025, fls. 140/140-v;
15. Termo de Posse da Secretária Municipal de Saúde, fls. 141;
16. Minuta do Contrato de Fornecimento, fls. 144/158.

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:

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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

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:

(...)

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 (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

§ 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;

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. (...).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

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 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) (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

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.”

Nesse sentido, a Comissão Permanente de Licitação respeitou os dispositivos claramente expostos no artigo 25 e seguintes parágrafos, motivo pelo qual é vedado admitir,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

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 000009/2025** 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.

RECOMENDAÇÕES:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

- 1) Encaminhar os autos à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos para revisão do Termo de Referência Unificado, conforme as recomendações abaixo. Ademais, verificar se o serviço ou fornecimento possui natureza contínua e, se for o caso, registrar essa informação no Termo de Referência;
- 2) Juntar Portaria designando Gestor e Fiscal do Contrato decorrente da Licitação;
- 3) Incluir a assinatura de Marcidélia Maria Butke Nascimento no documento às fls. 04/19;

4) Termo de Referência:

- Caso o serviço ou fornecimento seja de natureza contínua, essa informação deve ser expressamente mencionada.
Sugerimos a seguinte redação:

“1.2. O serviço é enquadrado como continuado tendo em vista que [...], sendo a vigência plurianual mais vantajosa considerando [...] OU o Estudo Técnico Preliminar OU os termos da Nota Técnica .../...;”

- Se o serviço ou fornecimento for de natureza contínua, o item 14.1 deve ser revisado para incluir a referência ao artigo 107 da Lei 14.133/21;
- No item 16, proceder a alteração da redação do item, uma vez que o reajuste só pode ser concedido observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses, contado da **data-base vinculada à data do orçamento estimado**, conforme §3º do artigo 92 da Lei nº14.133/2021.
Sugerimos a seguinte redação para o item:

“16.1. Os preços relativos aos insumos e materiais do objeto deste termo de referência, desde que observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses, contado da data-base vinculada a data do mapa de preço, --/--/---, poderão ser reajustados mediante solicitação da contratada.

16.2. No que tange realidade do objeto deste termo de referência, o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos insumos e materiais a serem fornecidos é o índice IPCA, acumulado em 12 (doze) meses.

16.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajustes.

16.3. Os reajustes deverão ser precedidos de solicitação da CONTRATADA.

16.4. A solicitação de reajuste será respondida pela CONTRATANTE no prazo de 30 dias úteis,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

contados do protocolo do pedido junto ao setor responsável pela análise.

16.5. *Em se tratando de contrato por escopo, o saldo contratual sobre o qual incidirá o reajuste será informado pela fiscalização do contrato.*

16.5.1. *Na apuração do saldo contratual para incidência do reajuste serão deduzidos – além dos serviços medidos e pagos até o momento de aquisição do direito ao reajuste – os serviços previstos em cronograma físico-financeiro mas não executados por culpa exclusiva da CONTRATADA.*

16.6. *O reajuste terá seus efeitos financeiros iniciados a partir da data de aquisição do direito da CONTRATADA, observadas as demais condições deste item.*

16.7. *O percentual final do reajuste não poderá ultrapassar o percentual limite de crescimento da despesa pública para o exercício, fixado nos termos do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016.*

16.8. *Caso o(s) índice(s) estabelecido(s) para reajustamento venha(m) a ser extinto(s) ou de qualquer forma não possa(m) mais ser utilizado(s), será(ão) adotado(s), em substituição, o(s) que vier(em) a ser determinado(s) pela legislação então em vigor.*

16.9. *Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, a contratante elegerá novo índice oficial mais adequado, para reajustamento do preço do valor remanescente e formalizará por meio de aditivo contratual.*

16.10. *O reajuste será formalizado por meio de apostilamento ao contrato.”*

5) Na Minuta do Edital:

- Verificar se o Termo de Referência inclui informações sobre a natureza contínua do serviço ou fornecimento e, caso positivo, realizar as devidas alterações no edital;
- Conferir se o item 14.1 do Termo de Referência foi modificado e, em caso afirmativo, ajustar o edital conforme necessário;
- Adequar o item 15 conforme alterações que serão providenciadas no Termo de Referência;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

- Reproduzir integralmente o item 5.1.1.1. conforme consta no Termo de Referência, incluindo o subitem ausente: "*d) Gabinete do Prefeito: Fornecimento de água mineral (copo de 200ml e garrafa de 500ml), conforme a necessidade dos eventos, a ser solicitado com antecedência mínima de 02 (dois) dias.*"

6) Na Minuta do Contrato:

- Verificar se o Termo de Referência inclui informações sobre a natureza contínua do serviço ou fornecimento e, caso positivo, realizar as devidas alterações no contrato;
- Conferir se o item 14.1 do Termo de Referência foi modificado e, em caso afirmativo, ajustar o item 11.2.1 do contrato;
- Adequar a Cláusula Décima Terceira as novas adequações do Termo de Referência.

É o parecer, *sub censura*.

Respeitosamente, à consideração superior.

Santa Teresa/ES, 27 de Março de 2025.

ANDERSON RAYMUNDO ZUCOLOTTO FERNANDES
Procurador Geral