



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO Nº: 2026-H42S1.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 000057/2026.

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE.

BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 14.133/21.

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação proveniente do Setor de Contratos e Convênios (peça #57), que enviou os autos a esta Procuradoria, para análise da legalidade da realização de Pregão Eletrônico, cujo objeto é a aquisição de material de expediente.

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, peça #2;
2. Documento de Formalização de Demanda PCA, peça #9;
3. Solicitação de Contratação, peça #14;
4. Solicitação de Contratação, peças #18 a #23;
5. Estudo Técnico Preliminar, peça #28;
6. Análise de Risco, peça #30;
7. Termo de Referência, peça #32;
8. Manifestação do Setor de Compras, peça #34;
9. Mapa de apuração de Valores, peça #35;
10. Relatório de Valores Médios para reserva Orçamentária, peça #36;
11. Cotações, peça #37 a #42;
12. Declaração de Sigilo das Propostas, peça #43;
13. Nota de Pré-empenho nº 946/2026, nº 947/2026, nº 948/2026, nº 949/2026, nº 950/2026, nº 951/2026, peça #47;
14. Minuta de Edital, peça #52;
15. Anexo I, peça #53;
16. Decreto nº 457/2026, peça #54;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

17. Minuta do Contrato, peça #56;

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; (...) [grifo nosso]



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

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. (...).

Dentre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação, destacam-se o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, instrumentos que devem guardar coerência entre si e evidenciar, de forma técnica e motivada, que a solução adotada é a mais adequada para o atendimento da necessidade pública, em observância aos princípios que regem o planejamento das contratações públicas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

Nesse contexto, o primeiro documento a ser analisado é o Estudo Técnico Preliminar, cuja finalidade consiste em identificar a necessidade administrativa, avaliar as alternativas disponíveis e fundamentar a escolha da solução mais vantajosa ao interesse público. Para tanto, deverá observar os requisitos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, contemplando, de forma harmônica e consistente, todos os elementos necessários à demonstração da viabilidade técnica e econômica da contratação e da regularidade do planejamento administrativo.

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;*
- 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;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (...). [grifo nosso]

No que se refere à justificativa da necessidade da contratação, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar, de forma clara, objetiva e suficientemente fundamentada, o problema administrativo que se pretende solucionar, demonstrando a efetiva necessidade da contratação e a adequação da solução escolhida ao atendimento do interesse público. A motivação da contratação não deve se limitar a afirmações genéricas acerca da conveniência da aquisição, sendo recomendável que esteja amparada em elementos técnicos e dados concretos que permitam compreender a realidade enfrentada pela Administração.

Da mesma forma, sempre que o Estudo Técnico Preliminar concluir que a solução escolhida proporcionará benefícios como maior eficiência, autonomia administrativa ou economicidade, recomenda-se que tais conclusões sejam acompanhadas da respectiva fundamentação técnica, indicando, de forma objetiva, as razões pelas quais a aquisição produzirá esses resultados na realidade do Município. A adequada motivação fortalece o planejamento da contratação, evidencia a observância dos princípios da eficiência, da economicidade e do planejamento e confere maior segurança jurídica ao procedimento, especialmente diante do controle exercido pelos órgãos de fiscalização.

No que se refere ao levantamento de mercado, observa-se que essa etapa possui papel fundamental na fase de planejamento da contratação, pois tem por finalidade identificar e avaliar as soluções disponíveis para o atendimento da necessidade administrativa, permitindo que a Administração escolha aquela que se revele mais adequada sob os aspectos técnico, operacional e econômico. Não se trata, portanto, de mera formalidade ou de simples indicação de alternativas abstratas, mas de verdadeira análise comparativa entre soluções efetivamente disponíveis no mercado.

Nesse contexto, recomenda-se que o levantamento de mercado seja elaborado com base em soluções reais e passíveis de implementação, contemplando análise suficientemente fundamentada das alternativas efetivamente existentes, com a exposição das vantagens, limitações, impactos operacionais e demais aspectos relevantes que justifiquem a adoção da solução selecionada. A motivação deve evidenciar o percurso lógico que conduziu à escolha da alternativa reputada mais vantajosa para a Administração, demonstrando que as demais opções foram efetivamente avaliadas e afastadas mediante critérios técnicos objetivos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

A adequada realização do levantamento de mercado fortalece o planejamento da contratação e a motivação do ato administrativo, permitindo verificar que a solução escolhida decorre de análise técnica consistente, em observância aos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da motivação, que norteiam o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

Superada a análise do Estudo Técnico Preliminar, passa-se ao exame do Termo de Referência, documento que materializa a solução definida durante a fase de planejamento e estabelece os parâmetros que nortearão a futura contratação:

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; (...). [grifo nosso]

Dessa forma, o Termo de Referência deve atender o disposto no artigo 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao modelo de execução contratual, merece especial atenção a disciplina da subcontratação, cuja vedação, quando adotada pela Administração, deve estar devidamente motivada nos documentos que compõem a fase preparatória da contratação. A



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

restrição à possibilidade de subcontratação não constitui regra absoluta, razão pela qual sua adoção exige demonstração técnica de que a medida é necessária para assegurar a adequada execução do objeto, preservar a qualidade da prestação ou resguardar outro interesse público relevante.

Registre-se, ainda, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.450/2025 – Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (sessão de 22/10/2025), segundo o qual é irregular a vedação integral à subcontratação quando não acompanhada de justificativa técnica expressamente consignada no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, por afronta aos princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

(...)

9.4.2. vedação integral à subcontratação sem a devida justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, contrariando os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

(...).

(Acórdão nº 2.450/2025 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025). (grifo nosso)

A orientação do Tribunal de Contas da União reforça que toda restrição potencialmente limitadora da competitividade deve estar devidamente motivada, cabendo à Administração demonstrar, de forma clara e objetiva, que a vedação à subcontratação decorre das particularidades do objeto e se revela indispensável à sua adequada execução, não sendo suficiente a mera previsão abstrata da proibição.

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.
(...). [grifo nosso]

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

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

§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. (...).

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).

Ainda, faz-se necessária a elaboração de pesquisa de preços, em observância ao disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como ao artigo 9º, §1º, inciso V, da Instrução Normativa SCL nº 25/2024, versão 02, a fim de subsidiar a Administração quanto à estimativa do valor da contratação e à demonstração da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado:

Lei nº 14.133/2021

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.

[...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: [grifo nosso]

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Instrução Normativa SCL nº 25/2024 - Versão 02

Art. 9º 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 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e o Decreto nº 250/2025, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§1º O procedimento de Pregão ou Concorrência, na forma eletrônica, será instruído minimamente com os seguintes documentos:

[...]

V. Pesquisa de Preços, Tabela Referencial de Preço quando houver tabela de referência formalmente aprovada e Mapa de Preços com valores praticados no mercado; [grifo nosso]

No tocante à estimativa de preços da contratação, verifica-se a juntada, aos autos, das planilhas de composição de custos e demais documentos orçamentários pertinentes à obra pretendida, os quais possuem relevante função na demonstração da formação do valor estimado da contratação. Em se tratando de obras e serviços de engenharia, tais documentos assumem especial importância, devendo apresentar detalhamento adequado dos quantitativos, insumos, composições unitárias, encargos, BDI e demais elementos técnicos necessários à adequada avaliação da compatibilidade dos preços com os valores praticados no mercado e com as referências oficiais aplicáveis, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

Ressalta-se que a análise desta Procuradoria limita-se à verificação da conformidade legal da pesquisa de preços, não abrangendo a avaliação técnica dos dados ou da metodologia empregada. O conteúdo e a veracidade das informações apresentadas são de exclusiva responsabilidade do setor técnico que elaborou a pesquisa, o qual deve observar os parâmetros legais e técnicos pertinentes à matéria, garantindo que os valores obtidos representem, de forma fidedigna, o comportamento atual do mercado.

Repisa-se que a pesquisa de preços tem como finalidade assegurar a adequação dos valores estimados à realidade do mercado, prevenindo tanto a superavaliação quanto a subavaliação dos custos contratuais.

Em atenção ao disposto no artigo 18, inciso X da Lei nº14.133/2021, faz-se necessário constar ainda na fase preparatória a elaboração de análise de risco:

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:

[...]

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Importante salientar que, a análise de riscos é etapa obrigatória do processo licitatório, sendo também autônoma, ou seja, ela não pode ser considerada parte do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

LICITAÇÃO. PLANEJAMENTO. ANÁLISE DE RISCOS. A análise de riscos prevista no art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) é etapa obrigatória, autônoma e indispensável do planejamento da licitação, situando-se entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), sendo vedada sua dispensa fora das hipóteses de contratação direta, nos termos do art. 72, inciso I, da mesma norma.

[...]



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

A área técnica esclareceu que a análise de riscos não deve ser confundida com uma parte ou etapa do Estudo Técnico Preliminar (ETP), tampouco com o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), embora os resultados de sua análise devam alimentar e fundamentar a elaboração desses últimos (TR/PB). Ressaltou, assim, se tratar de uma etapa autônoma, a ser realizada justamente entre o ETP e o TR/PB.

Argumentou, também, que ainda que o ETP sirva naturalmente ao gerenciamento de riscos, há riscos relevantes que não são tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (TR/PB e Edital) e que, portanto, precisam ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo da seleção do fornecedor e da gestão do contrato.

A equipe destacou ainda que, diferentemente de outras exigências da nova lei, como a minuta de contrato (art. 18, VI), a análise de riscos não comporta exceções, podendo ser dispensada tão somente nos casos de contratação direta, conforme disposto no art. 72, inciso I.

Também elucidou a diferenciação entre a análise de riscos (obrigatória) e a matriz de alocação de riscos (facultativa), prevista no art. 222 da mesma lei. A primeira visa à identificação e tratamento prévio de riscos na fase interna da licitação, enquanto a segunda trata de cláusula que faz alocação desses riscos no contrato firmado, conferindo segurança jurídica às partes contratantes.

Em sua manifestação, o conselheiro relator concordou com a fundamentação técnica quanto à obrigatoriedade da análise de riscos na nova sistemática da Lei nº 14.133/2021. [grifo nosso]

Acórdão TC-378/2025, Processo TC-3595/2024, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 22/04/2025.

Dessa forma, recomenda-se pela elaboração da análise de risco em todos os processos licitatórios, sendo vedada sua dispensa fora das hipóteses de contratação direta, em atenção ao disposto no artigo 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021, bem como em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Concluída a análise dos documentos que compõem a fase preparatória da contratação, passa-se ao exame da minuta do Edital e da minuta contratual, instrumentos que devem refletir, de forma fiel e coerente, as definições estabelecidas ao longo do planejamento da contratação.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que a minuta do Edital contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, disciplinando o



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

objeto da contratação, as regras relativas à participação dos interessados, aos critérios de julgamento, à habilitação, aos recursos administrativos, às sanções, à fiscalização e gestão contratual, às condições de execução e às formas de pagamento, observadas, ainda, as disposições legais aplicáveis à modalidade licitatória adotada.

A minuta contratual, por sua vez, mostra-se, em princípio, compatível com as exigências da Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas necessárias à formalização da futura relação contratual, sem prejuízo das recomendações específicas consignadas ao longo deste parecer.

Ressalta-se que a regularidade jurídica das minutas pressupõe a observância das recomendações constantes desta manifestação, bem como a compatibilidade entre os documentos que instruem a fase preparatória, de modo que as justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preços e dos demais documentos guardem coerência com as condições estabelecidas no instrumento convocatório e na minuta contratual.

Cumprir destacar, ainda, que o instrumento convocatório deverá ser disponibilizado aos interessados com observância dos prazos mínimos de divulgação previstos na Lei nº 14.133/2021, assegurando-se ampla publicidade, transparência, isonomia e igualdade de condições entre os potenciais licitantes.

Registra-se, por oportuno, que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, restringindo-se ao controle prévio de legalidade dos atos administrativos submetidos à apreciação desta Procuradoria, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco substituindo as avaliações de natureza técnica, orçamentária, operacional ou de mérito, cuja responsabilidade permanece atribuída aos setores competentes e à autoridade administrativa.

À luz das considerações desenvolvidas neste parecer, opina-se pelo prosseguimento do procedimento licitatório, desde que sejam atendidas ou tecnicamente justificadas as recomendações consignadas nesta manifestação, bem como preservada a conformidade entre os documentos que integram a fase preparatória da contratação, o Edital e a minuta contratual.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

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 000057/2026** e seus anexos, nos limites da análise jurídica consignada neste Parecer, que se ateuve às questões observadas na instrução processual, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência.

RECOMENDAÇÕES:

1) Juntar Portaria designando Gestor e Fiscal do Contrato. Recomendamos que seja observado o disposto nos artigos 8º, 9º e 12º do Decreto Municipal nº287/2025, que dispõe sobre a necessidade de designação de fiscal técnico, se for o caso, e administrativo, bem como seus respectivos substitutos. Importante salientar que o Gestor deve ser o titular da Secretaria requisitante.

Por fim, recomenda-se que o cumprimento das orientações e determinações constantes neste parecer seja devidamente certificado nos autos pelo agente público responsável pela sua execução, a fim de assegurar a adequada instrução processual e a transparência dos atos administrativos. Tal providência visa garantir a rastreabilidade das etapas do procedimento e a demonstração formal do atendimento às exigências legais e orientações jurídicas aqui consignadas.

Dessa forma, à luz dos princípios da economia processual e da celeridade administrativa, entende-se que, estando os autos devidamente instruídos e cumpridas integralmente as determinações e orientações constantes no presente parecer, não se mostra necessário o retorno dos autos a esta Procuradoria, podendo-se dar seguimento regular ao procedimento de contratação.

É o parecer, *sub censura*.

Santa Teresa/ES, 23 de outubro de 2026.

KATHERINE ZANETTI
Procuradora Jurídica Municipal

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

KATHERINE ZANETTI
PROCURADOR(A) JURIDICO MUNICIPAL
PJUR - PJUR - PMST
assinado em 23/10/2026 08:55:58 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 23/10/2026 08:55:59 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por BEATRIZ PEREIRA DE BARROS (ANALISTA JURIDICO - PJUR - PJUR - PMST)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-38RBHS>