



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO Nº 074/2025/PJM  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 023/2025-SEMSA  
PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 008/2025-SEMSA**

**OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, VOLTADOS PARA ÁREA DE ANÁLISE CLÍNICAS E EXAMES NA REDE DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS.**

## **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica requerida pelo Setor de Licitação, sobre Licitação acerca da regularidade do Pregão Eletrônico objetivando a **“REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, VOLTADOS PARA ÁREA DE ANÁLISE CLÍNICAS E EXAMES NA REDE DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS”**.

Consta, ainda, no bojo do procedimento a Pesquisa de Preço, que a cotação de preços composta com cotações com três fornecedores locais e três cotações advindas de site especializado em Banco de Preços de Setor Público, assim atendeu parcialmente aos parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, necessita sanar apenas um erro que será explanado no bojo desse parecer jurídico.

Por fim, os autos foram encaminhados pelo Setor de Licitações a esta Procuradoria, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite, mas serão feitas algumas recomendações, com o encaminhamento para a análise desta procuradoria.

*Em síntese, é o relatório.*

## **2 – ANÁLISE JURÍDICA**

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



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

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;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, todavia, o processo não se encontra com tais informações completas e a seguir será feitas observações e recomendações.



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

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;



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

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](#).

Nessa quadra, preleciona o art. 82 da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência e a minuta do Edital.

Preliminarmente, o Estudo Técnico Preliminar – ETP contém os elementos obrigatórios requeridos pelo art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e a estimativa do valor está descrita no Anexo que faz referência a Pesquisa e o Mapa de Preços, assim a SEMSA observou as diretrizes normativas desse instrumento e serviu de base para as demais etapas do processo licitatório.

Em relação à Pesquisa de Preços, que serviu de base ao ETP e ao Termo de Referência, é notório que ocorreu a formação de cesta de preços composta por três cotações advindas de site especializado e três cotações com fornecedores locais, atendeu aos parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União insculpido no Acórdão nº 1875/2021-Plenário. Mas há um erro, pois nas cotações com fornecedores inexistiu formalização no pedido e na resposta ao órgão público, sendo necessário e obrigatório de documentação que identifique a origem, por se tratar de processo



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

administrativo e necessita de uma formalização mínima, somente assim ficará evidenciado a transparência, lisura e boa-fé da Administração Pública nesse tipo de cotação permitida pela legislação.

O instrumento Termo de Referência (TR) não cumpriu os requisitos determinados pela Lei nº 14.133/2021, que contaminou a Minuta do Edital, o que compromete a peça processual por não possuir os requisitos da contratação e os critérios de seleção do fornecedor, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, alíneas “d” e “h” da referida lei, portanto, é obrigatório o saneamento antes da publicação do edital (instrumento comprometido) por ser causa até de anulação do processo administrativo, comprometerá o intento da SEMSA na contratação do referido serviço.

Analizando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e a minuta do Edital. **Porém, devido aos erros contidos no TR compromete os demais instrumentos.**

Desta forma, é possível *aferrir de forma incompleta* os autos do processo, o que precisa ser reformado é o TR, e Minuta do Edital pelas inconsistências encontradas no processo licitatório.

Já em relação aos demais aspectos, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

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;

Por fim, destaca-se que a licitação será processada por meio do Sistema de Registros de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.462/2023, mostrando-se útil a administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata da Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da secretaria, cumpre observar o disposto no art. 3º do respectivo Decreto, que reza da seguinte maneira:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Aponta-se como última falha, que o Princípio da Segregação de Funções insculpido no art. 7º da Lei nº 14.133/2021 não está sendo cumprido pela SEMSA, pelo fato dos instrumentos terem sido elaborados pelos os mesmos servidores, mas o mais grave é a questão do Secretário Municipal de Saúde está participando de forma direta do processo, por assinar o Termo de Referência e, para piorar, com erros graves apontados anteriormente.

Insta destacar que o art. 8º traz a responsabilidade do Agente de Contratação e da Comissão de Apoio, mas também se aplica aos demais agentes públicos envolvidos, devido ao Princípio da Segregação de Funções e individualiza a responsabilidade, como o Gestor da Pasta encontra-se como elaborador de instrumento ficará sem alternativa de defesa – caso ocorra algum procedimento de responsabilização – por se expor e não atuar como autoridade (art. 1º, §2º, inciso III, da Lei nº 9.784/1999 e art. 6º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021), ou seja, atuar proferindo decisões sobre as etapas e até paralisar, cancelar e anular certames



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

oriundos de seu órgão.

Esse entendimento é devidamente comprovado por decisões recentes dos Tribunais de Contas, em que somente os agentes públicos responsáveis pelos instrumentos são responsabilizados e os gestores públicos isentos de culpa por não participarem ou terem decidido por meio de ações de seus subordinados, é exemplificado pelo seguinte acórdão:

**Licitação. Locação de bens móveis. Modalidade de licitação. Sistema de registro de preços. Inadequação. Justificativa. Responsabilidade. Secretário. Inexigibilidade de conduta diversa. Pregoeiro. Parecerista.**

1. É irregular a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de locação de bens móveis com execução continuada quando não demonstrada, de forma suficiente, a frequência da demanda e a impossibilidade de definição precisa dos quantitativos a serem contratados.

2. Não se configura responsabilidade do gestor pela adoção de modalidade de contratação inadequada quando a decisão estiver amparada em parecer jurídico sem ressalvas e a matéria envolver análise jurídica especializada, caracterizando-se inexigibilidade de conduta diversa.

3. Não é atribuível responsabilidade ao pregoeiro por irregularidade relativa à definição da modalidade de licitação ou à elaboração do edital, por se tratar de atribuições restritas à fase interna do procedimento licitatório.

4. Configura-se irregularidade na atuação da assessoria jurídica quando o parecer emitido deixa de analisar a compatibilidade entre o objeto da contratação e a modalidade de licitação adotada, sobretudo diante de exigência normativa específica, sendo tal omissão apta a ensejar penalidade.

(TCE/ES – Acórdão 00835/2019 – Plenário – Julgamento: 09/07/2019)

---

Ademais, com o Princípio da Segregação de Funções alterou-se a forma de responsabilidade de cada agente, devendo ser observado o teor do art. 28 da LINDB e, ainda, tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 preza pelo



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS  
PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

planejamento nas contratações públicas, é imprescindível que o gestor público atue como autoridade, isto é, dando impulso ao procedimento, determinando as funções dos servidores e dando decisões quando provocado ou sendo imperioso nos autos dos processos licitatórios.

Além disso, como é humanamente impossível se realizar todas as atividades inerentes as contratações públicas, os servidores precisam ter conhecimento técnico de suas atribuições no processo administrativo, por isso as divisões entre diversos servidores é importante e auxilia o gestor na condução do órgão que gesta, seria razoável o gestor da pasta só atuar diretamente na licitação, diretamente, quando não houver outra opção.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame não se encontra em consonância absoluta com as exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

### **3 - DA MINUTA DO EDITAL**

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato. Diante do apresentado, impossível aferir as cláusulas devido ao erro do TR e esse sendo a base do Edital, conclui-se que a Minuta do Edital está comprometida e apenas com a readequação do TR aos termos da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, abre possibilidade de verificação das cláusulas editalícias.

Desde já, é importante ser observado as diretrizes normativas da legislação aplicável, especialmente, o art. 15 do Decreto nº 11.462/2023 com a seguinte redação:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na [Lei nº 14.133, de 2021](#), e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; ou
- d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação;
- VI - as condições para alteração ou atualização de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos art. 25 a art. 27;
- VII - a vedação à participação do órgão ou da entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- VIII - as hipóteses de cancelamento do registro de fornecedor e de preços, de acordo com o disposto nos art. 28 e art. 29;
- IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;
- X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;
- XI - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do **caput** do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões;
- XII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do **caput** do art. 18:
  - a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; e



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO

b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;

XIII - a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no [art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021](#); e

XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso II do **caput**, consideram-se quantidades mínimas a serem cotadas as quantidades parciais, inferiores à demanda na licitação, apresentadas pelos licitantes em suas propostas, desde que permitido no edital, com vistas à ampliação da competitividade e à preservação da economia de escala.

### 4 - DA MINUTA DO CONTRATO

Este órgão jurídico não opinará sobre esse instrumento pelo fato de não constar nos autos a referida minuta, somente sendo indicado da necessidade de sua confecção, devendo está em consonância com os instrumentos que o antecedem e observar o teor do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

### 5 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento até o presente momento, pelo que **opino pela** validação jurídica para regular prosseguimento serem observadas as seguintes recomendações:

1 - Seja anexado aos autos a formalização das cotações de preços com os fornecedores locais, com intuito de garantir e dar comprovação da transparência, lisura e legalidade do feito, e recomenda-se seguir os parâmetros do art. 5º, §2º, da



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUI DOS CAMPOS**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO**

IN SEGES/ME 65/2021;

2 – Ocorra a alteração no TR e sejam incluídos as alíneas “d” e “h” da Lei nº 14.133/2021 para estar completamente adequado a legislação;

3 – Que a SEMSA cumpra o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 e, pela impossibilidade, seja confeccionada justificativa, e os servidores públicos sejam capacitados de forma constante, e o Secretário Municipal de Saúde só participar diretamente do processo administrativo em último caso e ele também participe de cursos sobre licitações e contratos administrativos, e atentar para o teor do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 e a individualização pelos atos praticados por cada agente público;

4 – Seja realizada a feitura de Minuta de Contrato por não está presente nos autos, atentando aos demais instrumentos e, sobretudo, ao Termo de Referência e ao Edital;

5 – Após o saneamento do Termo de Referência, a Minuta do Edital deve observar seus termos e observar os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 e somente requerer exigência devidamente justificada pelo setor correspondente ou servidor habilitado.

É o parecer, segundo melhor entendimento.

Mojuí dos Campos, 13 de junho de 2025.

*Raimundo Francisco de Lima Moura*  
Procurador Geral do Município  
Decreto nº 009/2025 – OAB/PA 8389