



Processo Administrativo Eletrônico nº: 6789/2026.
Interessada/Destino: SEMUS.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO (UTI ADULTO). ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E ANEXO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 1.606/2023. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

PARECER/PGM Nº 139/2026

Trata-se de processo administrativo eletrônico contendo consulta proveniente da Secretaria Municipal de Saúde que visa aferir a viabilidade jurídica de publicação da minuta de edital de licitação para contratação de empresa especializada em fornecimento de veículos ambulâncias para suporte avançado adulto UTI tipo “D” com equipamentos, destinado a atender a Secretaria Municipal de Saúde, modo de disputa aberto.

I – REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE

Em cumprimento ao disposto no inciso XIV, do artigo 22 da Lei Complementar Municipal nº 025/2013, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Linhares, compete ao Procurador Municipal “prestar assessoria e consultoria jurídica aos órgãos e autoridades do Município, analisando e emitindo pareceres nos processos e consultas que lhes forem feitas.”

Sendo assim, havendo questionamento fundamentado advindo de Autoridade Pública, conforme se vê no parágrafo acima, preenchido está o requisito de admissibilidade previsto na legislação municipal, o que possibilita a continuidade do exame da questão submetida a este núcleo.

É o relatório. Passo a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ressalto, de início, que a competência desta Procuradoria Administrativa, no presente caso, se restringe única e exclusivamente, aos aspectos jurídicos da consulta realizada pelo Ilmo. Secretário Municipal de Saúde.



Não se encontra compreendida entre suas atribuições funcionais o exame dos atos administrativos procedimentais, tampouco emitir juízo de conveniência e oportunidade, mas sim sobre aspectos de legalidade do ato.

Esta Procuradoria, portanto, enquanto órgão consultivo, emite parecer estritamente jurídico-opinativo, não vinculando o ordenador de despesa, a quem compete, efetivamente, o poder decisório quanto ao mérito administrativo, conforme disposição contida na Instrução Normativa PGM nº 001/2015, especificamente no § 2º do artigo 2º, que possui a seguinte redação:

“Os pareceres emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ainda que obrigatórios, não vinculam ou determinam a decisão final do gestor público, sendo-lhe permitido discordar da manifestação jurídica, desde que seu ato esteja devidamente motivado.”

Desta feita, registre-se que adiante serão abordados os aspectos estritamente formais e jurídicos da consulta.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

A partir daqui serão examinadas as condições legais exigidas para o tipo de contratação indicada pela Autoridade gestora, especificamente no que se relaciona ao instrumento convocatório, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.

III.1 – DA ANÁLISE DOS ATOS QUE ANTECEDEM A MINUTA DO EDITAL

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

O artigo 17 da Lei Geral das Licitações e Contratos, prevê as fases que devem ser observadas no procedimento licitatório, e que aqui merecem registro, quais sejam: **I)** preparatória; **II)** de divulgação do edital de licitação; **III)** de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; **IV)** de julgamento; **V)** de habilitação; **VI)** recursal e, por fim, de **VII)** homologação.

Na sequência, o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 traz determinações quanto às informações e documentos que devem constar na primeira fase do procedimento concorrencial (preparatória).

Há, como se vê, um detalhamento procedimental a ser observado por aqueles que nele executam suas funções, o que revela a preocupação da norma com o planejamento da contratação pública.



Às fls. 02/03 tem comprovado o documento de formalização da demanda, atendendo o art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, subscrito pelo representante legal, Gilmar Antonio Salvador, Diretor da Central de Transportes - SEMUS Linhares/ES.

Portanto, após realizar os apontamentos acima, e considerando os artigos de lei anteriormente citados, têm-se que, a princípio, devem constar nestes autos eletrônicos os seguintes documentos:

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

O primeiro deles, refere-se ao **estudo técnico preliminar - ETP**.



Quanto ao referido documento, o § 1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, disciplina quais os componentes que devem nele constar.

Ao analisar os documentos que instruem o presente processo eletrônico, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) encontra-se às fls. 217/234. Em leitura atenta dos requisitos, vejo todos preenchidos.

Pontuo, porém, após análise do Estudo Técnico Preliminar e do levantamento de mercado apresentado, recomenda-se a sua complementação, a fim de conferir maior robustez técnica e conformidade com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que o estudo, embora adequado quanto à análise das formas de contratação, não evidencia de maneira suficiente a avaliação ampliada de soluções possíveis para o atendimento da necessidade pública, limitando-se essencialmente às alternativas de aquisição do veículo.

Dessa forma, recomenda-se que o setor demandante promova a reanálise do problema a ser solucionado, com a inclusão de alternativas operacionais e administrativas previamente à definição da solução final, tais como: otimização ou remanejamento da frota existente, utilização compartilhada de veículos entre unidades, verificação de eventual recuperação de bens inoperantes, convênios ou cessões com outros entes públicos, além das demais soluções de mercado aplicáveis.

Por fim, somente após o registro expresso das alternativas consideradas e da justificativa técnica da sua inviabilidade, é que se poderá consolidar, com maior segurança jurídica e aderência ao interesse público, a conclusão pela aquisição de veículo novo mediante procedimento licitatório.

O **segundo** requisito que deve ser observado relaciona-se ao “**termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso”.

Sobre o Termo de Referência observo, inicialmente, que tal documento consta nas fls. 235/269 dos autos eletrônicos.

Dito isso, sobre o assunto é importante consignar que o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, apresenta quais os requisitos que devem constar no documento analisado neste tópico. Salutar, portanto, sua transcrição:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-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;

No que tange ao Termo de Referência, verifica-se que foram devidamente demonstrados todos os requisitos necessários à sua caracterização, em estrita conformidade com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento apresenta de forma clara e objetiva os elementos técnicos, justificativas, exigências e parâmetros essenciais para a contratação pretendida, assegurando a adequada fundamentação do processo licitatório e contribuindo para a eficiência e regularidade da contratação pública.

Passando à análise do próximo requisito, este refere-se às **“condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento”**.

Nesse ponto, observo que as informações quanto às condições de execução e pagamento foram descritas no Termo de Referência, às fls. 261 e 265/266, respectivamente.

Ademais, sobre as garantias exigidas e ofertadas no procedimento licitatório, bem como as condições de recebimento, estas não se encontram descritas nos Termos de Referência que instruem os autos, todavia, o art. 58, da Lei 14.133/21 traz uma opção ao Administrador, pois ela **poderá** ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. O Administrador avalia caso a caso com cautela.



Com relação ao “**orçamento estimado**”, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 contempla formalidades que devem ser observadas para a coleta de orçamentos que estimam o preço da contratação.

No presente caso, o orçamento estimado foi apresentado, composto por pesquisa de preço realizada junto às fontes (9/141), bem como pela juntada de quadro comparativo de preço (270/275), e ainda o preço médio da proposta (pág. 276/291).

Feitas tais ponderações sobre o orçamento realizado é válido ressaltar que, acerca da responsabilidade na pesquisa de preço, o entendimento do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Plenário, firmado no Acórdão 1372/2019, é no sentido de que o servidor que realizou a pesquisa de preços é responsável pelos valores documentados nos autos do processo administrativo, motivo pelo qual a cotação deve ser realizada com total zelo, sob pena de eventual responsabilização.

Isto ocorre porque referida pesquisa está intimamente ligada ao preço médio que deve ser o mais fidedigno ao valor praticado no mercado, uma vez que serve de parâmetro para compra pública.

Dessa forma, em regra, cabe ao servidor responsável pelas cotações analisar se todos os requisitos inerentes ao ato foram atendidos e se não há variação de valor. Ao Pregoeiro, por sua vez, cabe buscar esclarecimentos junto ao responsável pela cotação, em casos de erros grosseiros e/ou dúvidas quanto à elaboração da pesquisa de preço.

Ressalto que consta o *checklist* da contratação (187/198), em atendimento a IN 68/2020 do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCE-ES.

Consta nos autos (pág. 201) a devida autorização emitida pelo Secretário Municipal de Saúde para o regular prosseguimento do processo licitatório.

Ultrapassada mais esta etapa, quanto ao requisito inerente à “**minuta do edital e do contrato, com as previsões contidas nos incisos VII a IX do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021**”, observo que a minuta do instrumento inaugural, foram juntados às fls. 316. Em relação à minuta do contrato esta não adveio aos autos, sendo substituída por ordem de fornecimento.

Registre-se, preliminarmente, que a minuta do edital, bem como seus anexos, foram elaborados a partir de modelos padronizados, previamente aprovados no âmbito da Administração, em conformidade com a Portaria Conjunta SEMAR/PGM/SECONT nº 001/2025.

Nessas hipóteses, a atuação desta Procuradoria deve observar os limites institucionais de sua competência consultiva, razão pela qual a análise jurídica concentra-se na verificação da legalidade do procedimento licitatório, especialmente quanto à adequação da modalidade escolhida, à observância das normas da Lei nº 14.133/2021 e à regularidade formal dos atos praticados, não



abrangendo a reavaliação pormenorizada de cláusulas padronizadas que já foram objeto de prévia validação jurídica.

Eventuais apontamentos ou ressalvas restringem-se, portanto, a situações de manifesta ilegalidade, incompatibilidade com a legislação vigente ou inadequação ao caso concreto, hipótese em que se impõe o dever de orientação jurídica corretiva. Fora dessas circunstâncias, presume-se a regularidade das minutas padronizadas, cabendo às unidades demandante e gestora do contrato a responsabilidade pela correta adequação dos modelos ao objeto específico da contratação, bem como pela fiel execução do ajuste.

Assim, o presente parecer limita-se ao exame dos aspectos jurídicos essenciais exigidos pelo artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, sem adentrar em juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, os quais permanecem sob a exclusiva responsabilidade da autoridade competente.

Ademais, sobre o requisito que se refere a identificação da **“modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros”**, às fls. 316 é pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço por item, modo de disputa aberto.

Especificamente sobre o requisito **“análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação”**, a matriz de risco está prevista no inciso XXVII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, o qual traz a sua definição. No tocante ao documento de Análise de Risco, observa-se que o mesmo se encontra acostado aos presentes autos, em conformidade com o que dispõe o art. 20, §1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, fls. 04/08, atendendo as diretrizes da norma em comento.

Recomenda-se ao Senhor Secretário Municipal de Saúde que, na fase de planejamento da contratação de veículo ambulância de suporte avançado adulto – UTI Tipo “D”, sejam observados os princípios da eficiência, economicidade, planejamento e busca da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021, promovendo-se a análise da solução sob a perspectiva de seu aproveitamento ao longo da vida útil. Embora o art. 44-A da referida lei se destine especificamente à aquisição de equipamentos para procedimentos diagnósticos ou terapêuticos, mostra-se recomendável a adoção de critérios semelhantes para a contratação da ambulância e dos equipamentos médicos embarcados, considerando a relevância da solução para a prestação dos serviços públicos de saúde.

Nesse sentido, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência contemplem avaliação da vida útil estimada do veículo e dos equipamentos embarcados, dos custos de manutenção preventiva e corretiva, da disponibilidade de assistência técnica e de peças de reposição, dos prazos de garantia, do suporte técnico oferecido pelo fabricante e dos custos operacionais envolvidos, de modo a possibilitar a aferição do custo global da solução ao longo de



sua utilização. Tais informações deverão ser devidamente registradas nos autos do processo administrativo, conferindo maior robustez técnica à contratação e evidenciando a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Por fim, neste tópico, no que concerne a “**publicidade do edital de licitação**”, o artigo 54 da Lei nº 14.133/2021 determina que esta será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que deverá ser observado pelo Setor Competente, após todas as certificações necessárias, destacadas neste parecer, considerando se tratar de exigência legal, que, se não implementada, poderá ocasionar as devidas responsabilizações.

III.2 – DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

Sobre o critério de julgamento, insta ressaltar que o inciso XLI do artigo 6º, bem como o artigo 33, ambos da Lei nº 14.133/2021, preveem os critérios a serem utilizados nesta modalidade de licitação, sendo que o artigo 6º enfatiza o menor preço por item no modo aberto.

No caso desses autos eletrônicos, verifico a existência de menção, na minuta do Edital, ao critério de julgamento de “menor preço por item”, o qual encontra-se em consonância com o critério mencionado no Termo de Referência.

A) DOS REQUISITOS MÍNIMOS DA MINUTA DO EDITAL:

O artigo 22 da Lei nº 14.133/21 refere-se a matriz de risco, no sentido de que o Edital poderá contemplar a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

Além disso, o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, especifica os requisitos mínimos que devem constar na minuta do Edital, quais sejam:

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.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (Grifei)

Ao analisar a minuta do edital juntada aos autos, observo que constam os requisitos listados no dispositivo legal acima transcrito.



B) DA ANÁLISE DOS ANEXOS DA MINUTA DE EDITAL:

Em relação aos anexos da minuta do Edital, o § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, especifica o seguinte:

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. (...)

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Diante do conteúdo extraído do parágrafo acima os anexos acompanham o edital, que desde já declaro que preenche os requisitos legais.

Quanto à minuta do contrato anexado, exige a lei a presença dos seguintes requisitos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;



XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Ao analisar de forma atenciosa o processo verifica-se que a minuta do contrato foi devidamente anexada. Desse modo, constato preenchidos os requisitos descritos acima.

III.1. RECOMENDAÇÕES

Este tópico é incluído para facilitar a compreensão e a aplicação prática do parecer, apresentando sugestões objetivas e orientações que podem auxiliar a Administração na tomada de decisões. O objetivo é tornar o parecer mais útil, prático e acessível, oferecendo caminhos claros para eventuais melhorias ou ajustes necessários nos procedimentos analisados.

1. No caso de elaboração da análise e matriz de risco, vale mencionar que os artigos 52 a 55 do Decreto Municipal nº 1.606/2023, elencam os requisitos necessários a serem observados pela Autarquia Consulente, para realizar a análise da gestão de risco, complementando, assim, a legislação federal;

2. Recomendo seja atestada a observância e atenção imediata ao princípio da segregação de funções, previsto nos artigos 5º, caput; 7º e 169, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, o qual impõe a necessidade de distribuição de responsabilidades entre diferentes agentes públicos, a fim de evitar conflitos de interesse, falhas de controle e riscos à integridade do processo ou que seja anexada justificativa plausível;

3. Recomenda-se ao Senhor Secretário Municipal de Saúde que, em observância ao disposto no art. 44-A da Lei nº 14.133/2021, seja considerada, no processo licitatório destinado à aquisição de veículo ambulância de suporte avançado adulto – UTI Tipo “D”, a análise do adequado aproveitamento da solução ao longo de sua vida útil, contemplando aspectos relacionados à manutenção preventiva e corretiva, garantia, assistência técnica, disponibilidade de peças de reposição, suporte técnico, custos operacionais e durabilidade dos equipamentos médicos embarcados, de modo a assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública e a adequada prestação dos serviços de saúde à população;

4. Recomenda-se ao Secretário Municipal de Saúde que o Estudo Técnico Preliminar seja complementado, de forma a demonstrar de maneira mais ampla e fundamentada as alternativas possíveis para atendimento da necessidade administrativa, **não se limitando às formas de contratação**, mas incluindo também (apenas citando exemplos) soluções operacionais como



remanejamento ou otimização da frota existente, eventual recuperação de veículos inoperantes, utilização compartilhada entre unidades, convênios ou cessão de veículos por outros entes públicos, além das opções de mercado, nos termos da Lei nº 14.133/2021, de modo que a opção pela aquisição de veículo novo por meio de Pregão Eletrônico reste devidamente justificada como a alternativa mais vantajosa e eficiente para o interesse público.

5. Todas as alterações recomendadas nos itens do ETP e do Termo de Referência, devem ser refletidas nos respectivos anexos do edital, a fim de garantir a coerência, a integridade e a publicidade das informações que embasam a futura contratação.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sem adentrar ao mérito administrativo, **opino pela viabilidade jurídica condicionada** de publicação da minuta de edital de licitação para contratação de empresa especializada em fornecimento de veículos ambulâncias para suporte avançado adulto UTI tipo “D” com equipamentos, destinado a atender a Secretaria Municipal de Saúde, modo de disputa aberto.

É o parecer.

Linhares/ES, data do protocolo eletrônico.

ADELSON CREMONINI DO NASCIMENTO
PROCURADOR MUNICIPAL EFETIVO
OAB/ES – 14.747