Prefeitura Mun. de Rorainópolis/RR
Processo: 013/2026

PARECER JURÍDICO Nº 057/2026

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

PREGÃO PRESENCIAL N° 08/2026. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTE, COM RECURSOS PROVENIENTES DE EMENDA PARLAMENTAR Nº 12236981000125009, DESTINADOS ÀS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS/RR

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório na modalidade **pregão, em sua forma presencial, autuado sob o n° 08/2026 processo n° 013/2026-SLC,** que visa "AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTE, COM RECURSOS PROVENIENTES DE EMENDA PARLAMENTAR Nº 12236981000125009, DESTINADOS ÀS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS/RR."

2. Em sede de justificativa, argumenta a autoridade competente que a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Secretaria Municipal de Saúde constitui-se como ação prioritária para o fortalecimento e a qualificação da rede de atenção à saúde.

3. Argumenta ainda que a demanda está alinhada às necessidades identificadas no planejamento anual da pasta, bem como às diretrizes do SUS voltadas à ampliação do acesso, melhoria da resolutividade e garantia da segurança do paciente e dos profissionais, corroborando que a aquisição desses equipamentos previne que as unidades de saúde apresentem insuficiência, obsolescência ou indisponibilidade de equipamentos essenciais para o adequado funcionamento dos serviços. Tal situação comprometeria a oferta de consultas, exames, procedimentos ambulatoriais e atendimento de urgência, impactando diretamente na capacidade da rede em responder às demandas da população do Município de Rorainópolis/RR

Prefeitura Mun. de Rorainópolis/RR
Fls.:
Processo:
013/2026

4. Assim, em suma, consta dos autos, Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco, Cotações, Termo de Referência, Declaração de Adequação Financeira e Orçamentária, Minutas de Edital e Contrato e Despachos necessários, sendo o procedimento em questão elaborado sob égide da Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

5. Na sequência o processo administrativo foi encaminhado a essa Procuradoria para análise prévia em conformidade com o art. 53 da Lei 14.133/21.

6. É o relatório, em apertada síntese, passo à análise.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação jurídica tem por finalidade apenas o controle prévio de legalidade do procedimento em tela, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, não cabendo assim a esta Procuradoria a análise do mérito do ato administrativo e tão pouco os aspectos envolvidos, como os de natureza técnica e mercadológica:

> 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;
> 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.

8. Finalmente, deve-se salientar que o presente parecer é emitido sem caráter vinculativo, não adentrando a margem de discricionariedade que é conferida pela lei ao gestor.

Prefeitura Mun. de Rorainópolis/RR
Processo: 013/2026
Fls.:

II.A – Da Fase Preparatória

9. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

10. O citado artigo tipifica as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, 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,

Mun. de Rorainópolis/RR
Fls:
Processo: 013/2026

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.

11. Ou seja, é essencial analisar detalhadamente as necessidades para embasar adequadamente a decisão de contratação.

II.B – Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

12. Em linhas gerais, o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, vejamos:

§ 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 anuais, 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

Câm. Mun. de Rorainópolis/RR
Fls:
Processo: 013/2026

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.

13. A rigor, o § 2º do citado artigo, reza que "O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo", sendo que no caso concreto, em uma análise perfunctória, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas.

II.C – Do Valor Estimado da Contratação

14. A lei 14.133/21 em seu art. 23, § 1° prever, de forma objetiva, os critérios necessários para aferição do custo estimado da contratação, tipificando que:

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:

Câm. Mun. de Rorainópolis/RR
Fls.:
Processo:
013/2026

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 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.

15. No caso em comento verifica-se que o custo estimando fora obtido por meio de mediana em consulta ao banco de preços o que encontra respaldo na lei de licitações.

16. Noutro giro, tendo em vista a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, sendo responsabilidade daquele que a elaborou responder por eventuais vícios em sua formação.

II.D – Do Termo de Referência

17. Conforme previsto no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o Termo de Referência deve contemplar as seguintes exigências.

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

(...)

Mun. de Rorainópolis/RR
Fls: _____
Processo: 013/2026

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; (...)

18. Verifica-se que o termo de referência juntado aos autos reúne as condições essenciais, objetivas, exigidas nos instrumentos da espécie.

II.E – Da Minuta do Edital

19. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

20. Ressalta-se que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

Prefeitura Mun. de Rorainópolis/RR
Fls.: 11
Processo:
013/2026

I) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
II) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

21. A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam no processo.

22. Ainda, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma presencial, devidamente justificado, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, todavia, recomenda-se que seja inserida justificativa para a opção pela modalidade de pregão presencial no edital de licitação.

23. Consta, ainda na minuta do edital as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

24. A minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais mínimas exigidas nos instrumentos da espécie.

Câmara Mun. de Rorainópolis/RR
Fls.
Processo: 0131/2026

II.F – Da Minuta de Termo de Contrato

25. Em conformidade com o art. 95 da Lei nº 14.133/2021, faz-se necessário que o contrato firmado seja devidamente instrumentalizado tendo em vista sua obrigatoriedade em conformidade com a.

26. Ainda, o art. 92 da citada lei, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

> 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 - Às 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;

Câm. Mun. de Rorainópolis/RR
Fls:
Processo: 0131
0026

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.

27. Logo, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas previstas em Lei.

28. Noutro giro, apenas por amor ao debate, cabe tecer algumas observações acerca da possibilidade de prorrogação contratual, explica-se.

29. Apesar de vigorar o princípio da padronização nos procedimentos licitatórios, entende essa Procuradoria, do ponto de vista jurídico, trata-se de um contrato por escopo, ou seja, visa a obtenção de um fornecimento predeterminado para fins de atender um único programa social.

30. O TJ-AL - Remessa Necessária Cível 7044443520228020001 Maceió - Publicado em 30/03/2023, entendeu que a distinção necessária entre contratos de escopo e contratos de tempo determinado. Contratos de escopo que se **extinguem somente com a entrega do objeto da avença**. (...) Necessidade de prorrogação do contrato com vistas a preservar o interesse público e evitar o retardamento desnecessário da realização das obras, além dos custos adicionais para realização de nova licitação.

Pref. Mun. de Rorainópolis/RR
Fls.
Processo: 013
2026

31. Ainda, a lei 14.133/21, em seu art. 111, tipifica que

> Art. 111. Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.
>
> Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:
>
> I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;
>
> II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

32. Ainda sobre o tema, é importante destacar as lições de Ronny Chales[1], asseverando este que

> Se, sob a égide da Lei n° 8.666/93, havia dúvida sobre a extinção de um contrato de escopo, tão somente pelo transcurso de seu prazo, a Lei n° 14.133/2021 corrigiu rumos com um melhor disciplinamento sobre a matéria, com regramento que se aproxima do que já defendíamos nos contratos firmados com base na Lei n° 8.666/93339.
>
> **Isso porque, nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençados.** [n.]
>
> O artigo 111 define que, em contratos por escopo, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.
>
> Mesmo nas hipóteses em que a não conclusão decorrer de culpa do contratado, não ocorrerá uma extinção automática do contrato. Nesta situação, ele será constituído em mora, podendo sofrer sanções administrativas. Obviamente, quando a inexecução demonstrar que a continuidade da execução, pelo contratado, não atende ao interesse público, a Administração poderá optar pela extinção do contrato, adotando as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.
>
> O texto legal trouxe uma excelente evolução sobre o assunto, trilhando posição há anos defendida pela doutrina

[1] Torres, Ronny Charles Lopes de Leis de Licitações Públicas Comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. - 16.ed., rev., Atualizada e ampliada – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

Prefeitura Mun. de Rorainópolis/RR
Processo: 013
2026

33. Assim, deve a administração atentar-se, no caso em comento, que eventuais prorrogações devem atender às regras esculpidas no art. 111 da lei 14.133/21.

III – CONCLUSÃO

34. Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINA-SE** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

35. Noutro giro, recomenda-se a observância pela administração pública das **publicações necessárias, em conformidade com a lei 14.133/21,** para fins de transparência e ainda a observância do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão.

36. Deve o processo retornar ao setor consulente para as providências de praxe.

É o parecer **S.M.J.**

Rorainópolis – RR, 02 de março de 2026.

WISNEY COSTA DE OLIVEIRA
PROCURADOR GERAL MUNICIPAL
DECRETO N° 086/2025