

PARECER JURÍDICO Nº: 31.03/001– PGM/SDC

PROCESSO LICITATÓRIO Nº: 90002/2025

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO.
EDITAL DE LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº
14.133/21. PREGÃO ELETRÔNICO.
CONTRATO DE SERVIÇOS DE
CONFECÇÃO DE PRÓTESES DENTÁRIAS,
OBJETIVANDO ATENDER AS
NECESSIDADES DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO
DOMINGOS DO CAPIM/PA. PARECER.

1. PRELIMINARMENTE

O parecerista jurídico, especialmente no exercício da advocacia pública, possui competências delimitadas pela **função consultiva**, cabendo-lhe apresentar análises técnicas e jurídicas que **subsidiem** a tomada de decisão por parte da **autoridade administrativa**. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU), sua responsabilização só é admitida em casos específicos, que demandam a **presença de dolo, erro grosseiro ou má-fé**, conforme estabelecido, por exemplo, no julgamento do MS 24.631/DF¹ e no Acórdão 4984/2018-Primeira Câmara².

O STF reforça que o parecer jurídico, **por ser opinativo**, não vincula de forma absoluta as decisões do administrador público, **exceto se existir previsão**

¹ MS 24.631/DF - Ementa: Constitucional. Administrativo. Controle Externo. Auditoria pelo TCU. Responsabilidade de Procurador de Autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa. Segurança deferida.

² O parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo. Acórdão 4984/2018-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

normativa nesse sentido. Para que o parecerista seja responsabilizado, é imprescindível comprovar nexo causal entre o parecer e o eventual dano ao erário, além de demonstrar que o profissional incorreu em falha inescusável, configurando culpa grave ou conduta incompatível com os princípios da administração pública, como legalidade e moralidade (art. 37 da Constituição Federal).

Portanto, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

2. RELATÓRIO

Cuida-se da análise solicitada pelo departamento de licitação e posterior confecção de parecer jurídico sobre as fases internas do processo de Pregão eletrônico objetivando a contratação de serviços de confecção de próteses dentárias, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde. De acordo a Nova Lei nº 14.133/2021, o processo foi instruído com os seguintes documentos para a análise jurídica:

- a. OFÍCIO DA SECRETARIA DEMANDANTE;
- b. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA;
- c. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;
- d. ANÁLISE DE RISCO;
- e. PESQUISA MERCADOLÓGICA;
- f. TERMO DE REFERÊNCIA;
- g. TERMO DE AUTUAÇÃO;
- h. DESPACHO AO JURÍDICO;
- i. MINUTA DE EDITAL;

-
- j. MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;
 - k. MINUTA DO CONTRATO.

Insta salientar que a análise dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É o sucinto relatório.

3. FUNDAMENTAÇÃO.

A Constituição Federal de 1988 condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Artigo 37: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, para regulamentar o exercício dessa atividade foi promulgada a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021, amplamente conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Tal obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 5º da Lei de Licitações e Contratos, senão, vejamos:

Artigo 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).

Dessa forma, a licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em razão disto, vislumbra-se a conclusão fundamentada de que a licitação atende duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

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

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.

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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 nº 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;

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 nº 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios, vejamos:

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;
- 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, bem como a minuta do Edital e seus anexos.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com as peças mínimas exigidas pela Lei 14.133/21.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 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, destaco que a licitação será processada por meio de Pregão Eletrônico com critério de julgamento de menor preço, mostrando-se útil a Administração Pública, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Saúde, 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:

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

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame em questão se encontra em perfeita consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei de Licitações e Contratos Públicos para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

3.1. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar atende a todos os requisitos da lei 14.133/21.

3.2. TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência é o documento produzido na fase de planejamento de contratações de bens e serviços, a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração.

O TR deve contemplar 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. Se optar pelo sigilo, a Administração deve apresentar as justificativas sobre o momento de divulgação do orçamento;
- j. adequação orçamentária.

Dessa forma, cabe esclarecer que, enquanto o ETP se caracteriza por ser um instrumento de planejamento preliminar, por meio do qual são avaliadas determinadas soluções para atendimento de uma necessidade da Administração, concluindo se a contratação será ou não viável, o TR é o planejamento definitivo, para especificação e detalhamento da solução escolhida.

Portanto, apesar de haver pontos em comum entre esses dois instrumentos, eles não se confundem. Os requisitos e estimativas da solução estudada e escolhida no ETP são refinados (ou retificados e complementados) no TR, que conterá informações mais exatas e atualizadas. Além disso, o TR esclarece como o futuro contrato será executado e fiscalizado, apresenta os critérios para recebimento provisório e definitivo do bem ou serviço prestado, define a forma e critérios para seleção do fornecedor, e indica os recursos orçamentários para a contratação. Ou seja, no TR pode haver o refinamento de itens do ETP e há a elaboração de novos elementos que não constam do ETP.

Sendo assim, encontra-se no escopo do termo de referência todos os requisitos necessários para sua regular procedência.

3.4 - DA MINUTA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS

3.4.1 – DO EDITAL

Quanto à análise legal, temos que no presente processo consta também a minuta do Edital, estando presente todos os tópicos exigidos pelo art. 25 da Lei Federal 14.133/2021, como: definição do objeto de forma clara, endereço eletrônico,

data e horário para abertura da sessão; registro de preços; credenciamento; participação do pregão; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; aceitabilidade da proposta vencedora; habilitação; encaminhamento da proposta vencedora; recursos; reabertura da sessão; adjudicação e homologação; termo de contrato; reajuste no sentido geral; recebimento do objeto e da fiscalização; obrigações da contratante e contratada; pagamento; sanções administrativas; impugnação ao edital e pedido de esclarecimentos; disposições gerais; formação do cadastro de reserva.

3.3.2 - SISTEMA REGISTRO DE PREÇO

Conforme já elencado, seguindo o caso em tela, constatou-se que a Administração optou pelo sistema de registro de preços.

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados itens mínimos e outras condições previstas no edital.

A respeito, é importante ressaltar o disposto na Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Além disso, devem ser observadas as disposições no art. 82 que prevê regras gerais sobre a utilização do sistema registro de preços.

Ademais é de suma importância observar que a nova Lei nº 14.133/2021 inseriu o regime diferenciado para tratamento das empresas ME e EPP de acordo com o artigo 4º que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

(...)

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte

que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Nesta esteira, verifica-se que o edital em anexo consta os benefícios, sendo assim, resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado às empresas ME / EPP.

3.3.3 - DO CONTRATO

No que tange ao contrato administrativo, sua regulamentação está prevista no art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021 que definem as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas no negócio jurídico. Diante disso, nota-se que a minuta encartada aos autos, atende a todas as cláusulas constantes do referido normativo legal.

Desse modo, cumpre destacar que através das documentações acostadas no processo, constatou-se que os requisitos legais e constitucionais foram constatados.

2.3.4 - DA ATA

A ata de Registro de Preço tem o conceito de acordo com o art. 6º, XLVI:

documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Desta maneira, a minuta da ata de registro de preço deve estar adequada ao objeto contratado e ao procedimento licitatório para que não ocorram situações futuras que gerem problemas à administração pública.

Portanto, não se encontram falhas que possam gerar problemas ao procedimento licitatório.

III - CONCLUSÃO

Ante exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei nº 14.133/2021, entende-se que a Administração Pública Consulente poderá adotar a modalidade de Licitação Pregão Eletrônico, encontrando-se o Edital em consonância com os dispositivos da Lei Federal, supra citada, razão pela qual esta Assessoria Jurídica opina pelo regular prosseguimento do procedimento licitatório.

Registra-se, tempestivamente, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual acostados aos autos.

Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis e pela Autoridade Competente.

São Domingos do Capim, 31 de março de 2025.

FÁBIO EDUARDO PIRES MARTINS

Assessor Jurídico