



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA**

Parecer nº 1509-001/2025-AJSSBV

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

Vem, à esta Assessoria Jurídica do Município, ofício da Sra. Pregoeira, requerendo parecer jurídico sobre a fase interna do processo licitatório para **Registro de preço para futura e eventual aquisição de material técnico e de laboratório em atendimento ao Fundo Municipal de Saúde de São Sebastião da Boa Vista/PA**, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- **Documento de Formalização de Demanda (DFD);**
- **Portaria de Designação da Equipe de Planejamento;**
- **Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Análise de Riscos;**
- **Termo de Referência;**
- **Pesquisa de Preços e Consolidação;**
- **Autorização de Abertura do Certame e Declaração de Adequação Orçamentária;**
- **Minuta do Edital e seus anexos;**
- **Minuta de Ata de Registro de Preços;**
- **Minuta do Contrato.**



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

É a síntese do necessário.

1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, 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.

2. Avaliação de conformidade legal

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/listas-de-verificacao>.

No caso vertente não foi realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com a lista de verificação pertinente.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

3. Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da 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. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133/2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação, designada pela **Portaria nº 003/2025 - SMS/SSBV**, elaborou o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Descrição da Necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda.

Feito esse registro, é certo que não cabe à Assessoria Jurídica adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa no **Documento de Formalização da Demanda** e no **Estudo Técnico Preliminar**, justificando a contratação pela situação de baixo estoque de material técnico e laboratorial no almoxarifado central, o que compromete o abastecimento regular das unidades de saúde do município, e pelo encerramento dos contratos vigentes, tornando urgente a adoção de medidas para evitar o desabastecimento total.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

No caso concreto, o **Estudo Técnico Preliminar** realizou o levantamento de mercado, analisando três possíveis soluções: a aquisição por meio de Sistema de Registro de Preços através de Pregão Eletrônico; a participação em Intenção de Registro de Preços de outro órgão; e a Adesão a Ata de Registro de Preços válida.

O ETP concluiu pela maior vantajosidade da realização de Pregão Eletrônico próprio, justificando a inviabilidade das demais opções pela indisponibilidade de processos em andamento que atendessem integralmente à demanda do Município, demonstrando a devida prospecção e avaliação das alternativas.

Análise de riscos

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, como parte integrante do **Estudo Técnico Preliminar**, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021. A pesquisa de preços, materializada no **Mapa Comparativo de Preços** e no documento de **Consolidação das Pesquisas**, utilizou como fontes contratações similares de outros entes públicos (Atas de Registro de Preços dos municípios de Igarapé Miri, Curuçá, Bragantina, Prainha e Bannach), pesquisa em painéis de



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

referência (Banco de Preços e Mural de Licitações do TCM/PA) e pesquisa direta com fornecedores, o que confere robustez e legalidade ao orçamento estimado.

Termo de Referência

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, detalhando o objeto, os requisitos da contratação, o modelo de execução e gestão, e os critérios de medição e pagamento.

- ***Da natureza comum do objeto da licitação:*** Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, XIII. No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação no **Termo de Referência**, justificando a escolha da modalidade Pregão.
- ***Adequação orçamentária:*** Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária é uma imposição legal, conforme art. 105 da referida Lei. No caso concreto, a Administração, por meio do Ordenador de Despesas do Fundo Municipal de Saúde, juntou aos autos a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira**, atestando que a despesa possui adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cumprindo o requisito legal.

Minuta de Edital

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, detalhando as regras de



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

participação, apresentação de propostas, fases do certame, critérios de julgamento, habilitação, recursos e sanções.

Minuta do Termo de Contrato e da Ata de Registro de Preços

As minutas do termo de contrato e da ata de registro de preços foram juntadas como anexos ao edital e reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021.

Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos a **Portaria nº 003/2025 - SMS/SSBV**, que designou a Equipe de Planejamento da Contratação, e o **Termo de Autuação do Processo**, assinado pela Pregoeira, Sra. Suely Maria do Socorro Oliveira Monteiro, designada pela Portaria nº 122/2025 - GP/PMSSBV, demonstrando que os agentes públicos responsáveis pela condução da fase interna foram devidamente designados.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial correlato, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

4. Conclusão

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA**

possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, uma vez que a fase preparatória foi instruída com os documentos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, demonstrando o devido planejamento da contratação.

É o Parecer, S.M.J.,

São Sebastião da Boa Vista (PA), 15 de setembro de 2025.

Ely Benevides de Sousa Neto

Assessor Jurídico – OAB/PA 12.502