MIKAEL BARBOSA
Sociedade Individual de Advocacia

ASSESSORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº: 7708/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 048/2026
OBJETO/ASSUNTO: Registro de Preços para parcelada, eventual e futura aquisição de materiais odontológicos, materiais de consumo odontológicos, insumos endodônticos e itens correlatos, contemplando itens fracassados do Pregão Eletrônico 009/2026, bem como novos itens necessários ao atendimento das demandas das Unidades Básicas de Saúde e do Centro de Especialidade Odontológicas vinculados à Secretaria Municipal de Saúde de Piracanjuba/GO.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – LEI Nº 14.133/21 – POSSIBILIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da solicitação de análise jurídica relacionada à legalidade e regularidade do processo licitatório acima mencionado.

Consta no processo, até esta fase, além da justificativa para a contratação, todos os atos e documentos exigidos pela Lei Federal nº 14.133/21 e IN nº 009/2023-TCM/GO.

O objeto do presente termo justifica-se em face da necessidade de atender as necessidades da Administração. Assim, na forma do art. 53, §1º da Lei nº 14.133/21, vieram os autos a esta assessoria jurídica, para exame de legalidade e procedimental acerca da fase interna do certame em questão.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Sabe-se que o Parecer Jurídico em Processos Licitatórios cumpre a função de análise à legalidade do procedimento, bem como, os pressupostos formais da contratação, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente. Desta forma, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.

Destaca-se que ao buscar satisfazer o interesse público, que é norteado pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a regra é a ocorrência de licitação, conforme indica o inciso XXI, do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegurando a igualdade de condições aos concorrentes que possam vir a pactuar contrato com o ente. Assim, o procedimento

administrativo de licitação consiste no meio pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público.

Nesse diapasão, a Lei Federal nº 14.133/21, estipulou que, para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, a modalidade licitatória a ser utilizada para efetivar o contrato é, obrigatoriamente, o pregão, conforme conceitua o art. 6º, inciso XLI, da referida Lei.

Delimitando a incidência da modalidade Pregão, o Professor e Procurador da Fazenda Nacional Matheus Carvalho, em sua obra Nova Lei de Licitações comentada e comparada, registra que:

> *"É a modalidade licitatória definida para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões mínimos de qualidade serão previamente estipulado no instrumento convocatório. Ressalta-se que, conforme disposto no art. 29 desta lei, serviços e bens comuns são aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado" (CARVALHO, Matheus. Nova Lei de Licitações comentada e comparada. São Paulo 2022).*

Quanto ao rito procedimental a ser seguido, o art. 29, da Lei Federal nº 14.133/21, dispõe que:

> *Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*
> *Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*

Nesse contexto, tendo em vista que o Consulente tem como objeto do processo licitatório que trata de bem/serviço comum, é notória a adequação da modalidade Pregão para a referida licitação.

Feitas tais considerações, adentra-se ao mérito procedimental do caso em tela. O artigo 18, da Lei nº 14.133/2021, determina os requisitos a serem observados na fase preparatória (fase interna) do processo licitatório, sendo eles:

> *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.

Quanto ao estudo técnico preliminar, o §1º, do artigo anteriormente mencionado, prevê que:

Art. 18. (...)
§ 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 anual, 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 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.
§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.
§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

À luz das lições a grande doutrina representada pelo professor Marçal Justen Filho, o estudo técnico preliminar "consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas." Além disso, o autor também dispôs sobre as exigências relacionadas a esse estudo:

> *"Evidentemente, a elaboração do estudo técnico preliminar envolve uma etapa inicial do processo licitatório e exige o desenvolvimento de múltiplas atuações da Administração.*
> *O nível de aprofundamento e complexidade do estudo técnico preliminar dependerá das características da necessidade a ser atendida." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – p. 354 – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).*

No que tange ao estudo técnico preliminar apresentado nos autos, que deverá evidenciar a melhor solução para a demanda da Administração, observa-se que possui todos os elementos elencados no art. 18, §1°, estando, portanto, em harmonia com o mínimo exigido pela legislação.

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; a previsão de dotação orçamentária; o termo de referência; a portaria e a designação do agente de contratação e a minuta de edital.

Assim, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo, evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. E inclusive, nos termos apresentados na justificativa, resta patente a sua necessidade.

De mais a mais, seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto; justificativa e objetivo da licitação; classificação dos objetos comuns; prazo de entrega e condições de execução; condições de pagamento; dotação orçamentária; deveres da Contratante e da Contratada; fiscalização do contrato; revisão de preços; extinção do contrato e sanções aplicáveis. Assim, o termo de referência, contém, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII, do artigo 6°, da Lei Federal n° 14.133/2021.

Prosseguindo, analisando a minuta de edital, observa-se o cumprimento de todos os requisitos previstos na Lei Federal n° 14.133/2021, sendo um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação púbica. Inclusive, o documento foi

submetido à análise jurídica contendo dois anexos quais sejam: o termo de referência e a minuta do contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens descriminados: sessão pública; definição do objeto; recursos orçamentários; condições de participação; encaminhamento e elementos da proposta; habilitação; recurso; adjudicação e homologação do certame; pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital; disposições finais; e foro de julgamento.

E, ainda, a minuta do contrato conta com seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização do contrato, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações e reajustes, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado pelo artigo 25, da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> *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.*

Destarte, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da contratante, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto que não se enquadra nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95, da Lei nº 14.133/2021.

Nesta mesma esteira, o artigo 92 e incisos da Lei Federal nº 14.133/21, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão 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 - 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.

Portanto, assim como o Edital, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Além do mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contração do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, 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 e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Ainda, o critério de seleção da proposta como sendo o "menor preço" e o modo de disputa "aberto do mesmo modo", mostram–se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

Portanto, sobre o pressuposto material, o presente procedimento cumpriu todos os requisitos dispostos na legislação de regência, em concordância com o disposto acima, sendo certo que, sob o aspecto formal, o edital, também, está em ordem e obedece às disposições, pois: a) o objeto da licitação está descrito de forma sucinta e clara, estando definido o critério de julgamento que, no presente caso, se dará na forma prescrita no inciso I, do art. 33, da Lei Federal nº 14.133/21; b) os prazos e condições para o fornecimento dos bens foram discriminados; c) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação, encontra-se previsto; d) as condições para participação da licitação também estão consignadas no chamamento, não prejudicando a isonomia, a competitividade e preservando a finalidade do procedimento licitatório.

Portanto, nos limites da atuação deste parecerista, compulsando os autos do procedimento que se encontra ainda em fase interna, verifica-se a conformidade do instrumento convocatório com os dispositivos legais vigentes e a regularidade material e formal do edital anexo, passível de buscar a melhor proposta que supra as necessidades na consecução do objeto licitado, encontrando-se a minuta do Edital adequada às regras constantes na Lei Federal nº 14.133/2021, ressaltando-se que o presente parecer não abrange as questões de ordem contábil, as quais devem ser checadas junto ao setor responsável do Órgão.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, tendo em vista as questões de juridicidade, opina-se pela regularidade da fase interna e respectivas minutas apresentadas, sob a ótica da Lei Federal nº 14.133/2021, que se encontra em fase interna e trata-se de pregão eletrônico – registro de preços, já que estão presentes os requisitos indispensáveis à realização da licitação em questão, desta forma APROVO para fins de mister o Edital e seus anexos e, por conseguinte a Licitação em questão.

Por fim, cumpre estabelecer que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não possuindo o condão de chancelar as opções técnicas adotadas pela Administração, nem mesmo de emitir qualquer juízo de conveniência e oportunidade, ficando tal responsabilidade a cargo do Gestor/Ordenador de Despesas, que possui autonomia para tal ato.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Piracanjuba-GO, 12 de Novembro de 2026.

Matheus José Porfirio Gumiero
OAB/GO nº 43.627