



PARECER Nº 372/2025/JURÍDICO I/CONJUR/PMPA

INTERESSADO: DIRETORIA DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO.

PAE: 2025/3196550.

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS. INCIDÊNCIA DO ART. 28, I, C/C ART. 53, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/21. **POSSIBILIDADE.**

I – DO RELATÓRIO.

1. Foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica, por meio do despacho assinado pela Chefe da Seção de Elaboração de Processos da DL (seq. 55), solicitação de parecer quanto à legalidade referente à **LICITAÇÃO**, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, método de disputa **ABERTO**, pelo critério de julgamento **MENOR PREÇO**, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada no fornecimento de equipamentos odontológicos, incluindo transporte, frete, montagem, instalação e garantia de pelo menos 12 meses, conforme consta na minuta do edital anexado aos autos (seq. 54).

1.1. Assim, para a presente análise foram encaminhados os seguintes documentos:

- Documento de Formalização de Demanda – DFD (seq. 02);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP (seq. 07)
- Análise de Risco – AR (seq. 13).
- Termo de Referência – TR (seq. 43);
- Pesquisa de Preços (seqs. 08, 09, 20 à 22);
- Orçamento Estimado (seq. 26);
- Atestado de Disponibilidade Orçamentária (seq. 30 e 51);
- Minuta de Edital e anexos (seq. 54);
- Despacho de solicitação de Manifestação Jurídica (seq. 55).

II – DA ANÁLISE JURÍDICA.

2. Inicialmente, convém esclarecer que a manifestação jurídica exarada por este órgão consultivo tem o fim de orientar a autoridade competente quanto aos requisitos legais quanto a **realização ou não do certame licitatório**. Isto pois, não cabe a esta consultoria a apreciação dos parâmetros técnicos, orçamentários e de conveniência administrativa, bem como da veracidade dos documentos anexados aos autos do processo em análise, cabendo à autoridade competente decidir se os fundamentos



consignados aos autos atendem ao interesse público, como também aos princípios constitucionais da Administração Pública.

III – DO PREGÃO ELETRÔNICO.

3. Dessa forma, cumpre citar que o processo na modalidade pregão eletrônico se encontra previsto na Lei Federal nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, como modalidade de licitação, de acordo com o inciso I, do Art. 28, e se mostra obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, como é o caso dos autos (aquisição de bens), conforme disposto no art. 6º, inciso XLI, *ex vi*:

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.

(...)

Art. 28. São modalidades de licitação:

I – pregão; (destacamos)

3.1 Por sua vez, no âmbito estadual, o Decreto Estadual nº 2.940/2023, regulamentou a licitação na forma eletrônica como regra, excepcionando-se a forma presencial mediante justificativa prévia conforme o art. 1º, parágrafos 1º e 2º.

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional.

§ 1º É obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações de que trata este Decreto pelos órgãos e entidades de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata este Decreto, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo-se observar o disposto nos § 2º e 5º do art. 17 da Lei Federal no 14.133, de 1º de abril de 2021.

3.2 No processo em tela, observa-se pelo constante dos autos que foi escolhida a modalidade pregão eletrônico para realização da presente licitação, a qual **encontra-se adequada aos ditames legais.**

IV – DA FASE PREPARATÓRIA.

4. Toda contratação administrativa é precedida de um procedimento que se destina a avaliar a forma mais adequada de atendimento ao interesse público, motivo pelo qual, antes da análise da minuta do edital e seus anexos, deve ser observado o cumprimento das disposições do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como do



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
CONSULTORIA JURÍDICA



art. 11, do Decreto Estadual nº 2.940/2023, e Art. 3º, do Decreto Estadual nº 2.939/23. Ambos regulamentam a licitação na modalidade pregão e elencam todos os elementos que devem ser necessariamente observados no curso da fase preparatória da licitação.

4.1 Assim, consoante as disposições do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, sobre a fase preparatória, que aduz que tal fase é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, para tanto apresenta os passos, a serem seguidos pela administração:

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 **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.

§ 1º [...]

4.2 No tocante a instrução da fase preparatória, de acordo com a instrução do art. 3º, do Decreto Estadual nº 2.939/23, e art. 11, do Decreto Estadual nº 2.940/23, que regulamentam a fase preparatória no âmbito estadual:



Decreto Estadual nº 2.939/23

Art. 3. A fase preparatória é responsabilidade de múltiplos agentes integrantes das unidades e instâncias de gestão envolvidas nos processos de contratação e se materializa por meio de processo administrativo, autuado por meio eletrônico, contendo obrigatoriamente as seguintes peças, ordenadas na sequência abaixo descrita:

I – documento de formalização da demanda;

II – estudo técnico preliminar;

III – análise de riscos;

IV – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

V – orçamento estimado;

VI – atestado de disponibilidade orçamentária;

VII – minuta do edital ou do aviso de dispensa eletrônica, caso se trate respectivamente de licitação ou dispensa eletrônica;

VIII – minuta de contrato;

IX – parecer jurídico; e

X – autorização do ordenador de despesa.

Decreto Estadual nº 2.940/23

Art. 11. A fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 4º deste Decreto.

4.3 No tocante a análise dos instrumentos processuais que compõem a presente instrução, **ancorado no checklist da fase preparatória publicado pela PGE¹**, ressaltamos o seguinte:

- a) **Documento de Formalização de Demanda – DFD** (seq. 02): Não foi utilizada a minuta padrão da PGE, todavia, foi adaptado, sendo as alterações claras e identificadas;
- b) **Estudo Técnico Preliminar – ETP** (seq. 07): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, elencados os itens de maneira a identificar a necessidade, requisitos, levantamento de mercado, custo-benefício da compra e outros;
- c) **Análise de Riscos** (seq. 13): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, na qual identifica os riscos envolvidos, definindo a probabilidade e o **impacto**, descrevendo o dano e trazendo as ações preventivas;
- d) **Especificação do Objeto** (seq. 43): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, o TR descreve o objeto, o define em itens, sua qualidade e demais requisitos;
- e) **Orçamento Estimado** (seq. 48): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, apresenta o objeto da pesquisa, **realizada com base em contratações similares e sites de domínio amplo**, que foram a fonte de consulta;

1 Disponível em https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/minutas-checklists/Checklist_Fase_Preparatoria_v_14_fev.pdf



f) **Atestado de Disponibilidade Orçamentária** (seq. 30 e 51): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, apresenta rubrica orçamentária para suportar a despesa;

g) **Minuta do Edital e do Contrato** (seq. 54): Foi utilizada a minuta padrão da PGE, o edital e o contrato foram elaborados de acordo com o TR e demais instrumentos do processo.

4.4 O Decreto Estadual 2.734/2022 regulamenta o procedimento de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da Administração Pública. Vejamos:

Decreto Estadual 2.734/2022

Art. 3º A pesquisa de preços deverá observar as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas, marcas e modelos.

Art. 4º A pesquisa de preços em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - preço constante no Banco Referencial do Sistema de Materiais e Serviços (SIMAS), observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), desde que as cotações se refiram a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano;

III – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Estadual e **de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo**, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

V – pesquisa direta mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

(...)

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I a III do caput deste artigo, devendo, em caso de impossibilidade, ser apresentada justificativa nos autos. **(destacamos)**

4.5 Dentre as várias funções que a pesquisa de mercado têm no processo licitatório, a principal é o conhecimento do real valor de mercado do bem, possibilitando contratação a preço justo pelo Estado. **No feito, a pesquisa foi realizada com base base em contratações similares e sites de domínio amplo**, conforme consta no **Orçamento Estimado** anexado aos autos (seq. 48).

4.6. Em relação ao **critério de julgamento adotado**, ressaltamos que o art. 4º, inciso I, do Decreto Estadual nº 2.940/2023, estabelece que o critério “menor preço” ou “maior



desconto” é obrigatório para licitações na modalidade pregão, e objetiva o menor dispêndio para Administração:

Decreto Estadual nº 2940/2023

Art. 4º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado:

I – na modalidade pregão, obrigatoriamente;

(...)

Art. 9º O critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

4.7 Em relação ao objeto, o Edital estabeleceu que a compra se dará através de **Divisão em Itens**, conforme tabela na minuta em anexo, conforme tabela do item 3.2 da Minuta do Edital (seq. 54. fl. 04 e 05).

V – MINUTA DO EDITAL E ANEXOS.

5. No que se refere à minuta do edital, uma vez fixadas as regras do ato convocatório e de seus anexos, em especial da minuta do contrato, as exigências lá vinculadas deverão ser cumpridas rigorosamente, tanto pela Administração Pública, quanto pelos licitantes, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entre outros correlatos, bem como em razão da aplicação da regra da imutabilidade do objeto previsto no edital de licitação.

5.1 Apontamos ainda a necessidade de ser efetivamente exigido dos interessados, quando da habilitação, toda documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da Constituição Federal, nos termos do preceituado no artigo 64, 65 e 66, da Lei Federal nº 14.133/2021, para que conste nos autos toda a documentação comprobatória de regularização da empresa contratada.

5.2 A contratação pretendida **está prevista no Plano de Contratações Anual – PCA** (Previsto no art. 12, VII da Lei Federal nº 14.133/21), **conforme consta no Estudo Técnico Preliminar – ETP** (seq. 07. fl. 08).

5.3 Ressalta-se ainda, que **ao findar a fase preparatória, deve ser anexado ao processo a manifestação da autoridade gestora do órgão**, requisito indispensável para a conformidade do procedimento de aquisição, de acordo com o inciso **V, do art.**



4º, do Decreto nº 2.939/23 (Dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), *ex vi*:

Decreto nº 2.939/23

Art. 4º O ato normativo a que se refere o art. 2º deste Decreto realizará a definição das atribuições entre as unidades e agentes públicos envolvidos nos processos de contratação, observando-se o seguinte:

(...)

V – a autorização do ordenador de despesa poderá ser feita ao final da fase preparatória, pelo titular do órgão ou entidade ou a quem este delegar. **(destacamos)**

VI – DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

6. Vislumbrou-se nos autos o **DFD** (Documento de Formalização da Demanda) (seq. 01), conforme preconiza o inciso VII, do art. 12 da Lei Federal nº 14.333/2021:

Art. 12. **No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:**

(...)

VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo **poderão**, na forma de regulamento, **elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades** sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. **(destacamos)**

6.1. Nesse sentir, de acordo com o inciso I, do art. 3º, do Decreto nº 2.939/23, **o DFD é Peça obrigatória da fase preparatória**, e deve ser elaborado pela unidade solicitante conforme inciso I, do art. 4º, do mesmo decreto:

Decreto nº 2.939/23

(...)

Art. 3º A fase preparatória é responsabilidade de múltiplos agentes integrantes das unidades e instâncias de gestão envolvidas nos processos de contratação e se materializa por meio de processo administrativo, autuado por meio eletrônico, **contendo obrigatoriamente as seguintes peças**, ordenadas na sequência abaixo descrita:

I – documento de formalização da demanda;

(...)

Art. 4º O ato normativo a que se refere o art. 2º deste Decreto realizará a definição das atribuições entre as unidades e agentes públicos envolvidos nos processos de contratação, observando-se o seguinte:

I – a unidade que solicita a aquisição de bem ou **serviço será responsável preferencialmente pela elaboração do documento de formalização da demanda**, do estudo técnico preliminar e do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; **(destacamos)**

6.2 De tal modo, o Documento de Formalização da Demanda inaugura o processo e assenta a necessidade da administração e o interesse público envolvido na contratação, conforme preconiza o entendimento da Procuradoria-Geral do estado, emanado através do Parecer Referencial nº 000006/20221. Vejamos:

Parecer Referencial nº 000006/2022



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
CONSULTORIA JURÍDICA



O Documento de Formalização da Demanda (DFD) inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem. O DFD é responsabilidade dos setores demandantes ou requisitantes de cada órgão ou entidade. (destacamos)

VII – DA CONCLUSÃO.

7. Com base no exposto e fundamentado, esta Consultoria Jurídica se manifesta da seguinte forma:

a) Apontamentos gerais:

- O certame está de acordo com a legislação de regência e é viável juridicamente;
- a modalidade licitatória (pregão) e o critério de julgamento (menor preço) estão adequados;
- Minuta do Edital de Pregão Eletrônico, bem como seus anexos, estão em consonância com as normas contidas na Lei Federal nº 14.133/2021 c/c os Decretos Estaduais nº 2.939/23 e nº 2.940/2023 e no checklist da fase preparatória publicado pela PGE;

b) Complementação da Fase Interna (saneamento do processo). RECOMENDAÇÕES:

- Recomenda-se que seja anexado aos autos a **autorização da autoridade competente** (*vide* item 5.3 deste parecer).

7.1 Feitas essas pontuações e com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021, e nos Decretos Estaduais nº 2.939/23, e nº 2.940/2023, conclui-se pela **POSSIBILIDADE** de proceder a realização do Pregão Eletrônico em comento, **recomendendo que seja observada a orientação constante no item 7, alínea “b” desta manifestação.**

É o Parecer.
S.M.J

Quartel em Belém-PA, 03 de dezembro de 2025.



LUIZ AUGUSTO BRITO **TAVARES** – CAP QOAPM RR RG 24.842
Oficial Consultor

DESPACHO:

I – Aprovo o PARECER nº 372/2025/JURÍDICO I/CONJUR/PMPA



ADAUTO LUIZ MOREIRA DE SOUZA JUNIOR – CEL QOPM RG 26.921
Consultor-Chefe



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2025/3196550

Anexo/Sequencial: 56

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: LUIZ AUGUSTO BRITO TAVARES, **CPF:** ***.230.912-**

Em: 03/12/2025 10:47:39

Aut. Assinatura: 656f780b603b13a81eaae9be173f4b63f973ca427ed055907d6782cde6b4e48c

Assinado eletronicamente por: Aduino Luiz Moreira de Souza Junior, **CPF:** ***.045.822-**

Em: 03/12/2025 15:39:17

Aut. Assinatura: 34a04a51533f0dd173564d5b2ecf2c3844fd0ba8df86924b1e36bd723a2ea255



Identificador de autenticação: d366a970-c30b-4e89-9dcf-bf0f7fcc9719

Confira a autenticidade deste documento em

<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>