



## PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER INICIAL. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO Nº 010/2026. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BREJO DA MADRE DE DEUS-PE. OBSERVÂNCIA À LEI Nº 14.133/2021. OPINATIVO PELA APROVAÇÃO DA FASE INTERNA, COM RECOMENDAÇÃO.

## RELATÓRIO

Submetem-se à análise desta Assessoria Jurídica os autos do PROCESSO DE CONTRATAÇÃO Nº 010/2026, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026, promovido pelo Fundo Municipal de Saúde de Brejo da Madre de Deus/PE, cujo objeto consiste na escolha da proposta mais vantajosa para registro de preços, a ser formalizado por meio de Ata de Registro de Preços, com vigência de 12 (doze) meses, visando ao futuro e eventual fornecimento parcelado de material de expediente destinado ao Fundo Municipal de Saúde de Brejo da Madre de Deus/PE.

Em observância ao disposto na Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao controle prévio de legalidade da fase preparatória do procedimento licitatório, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise dos aspectos formais e jurídicos pertinentes à fase interna da contratação.

É o relatório.

Passo a fundamentar, para, ao final, opinar.

## FUNDAMENTAÇÃO

Registre-se, de pórtico, que o presente parecer tem por objeto analisar a fase preparatória do procedimento licitatório, visando verificar os

aspectos jurídicos da minuta elaborada, em conformidade com o que preceitua o art. 53 da Lei nº 14.133/21.

Cumprе esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, 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.

Ainda sobre o assunto, cumprе mencionar que, na sessão de 28 de fevereiro de 2024 do pleno, foi votada e aprovada no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco uma súmula sobre a responsabilização dos advogados públicos e privados que atuam em licitações e contratos. A nova Súmula 20 ficou com a seguinte redação:

1. A imputação de responsabilidade ao advogado pela emissão de parecer jurídico somente é possível quando é conhecido o dolo ou erro grosseiro e demonstrados de forma irrefutável o nexo de causalidade e a vinculação subjetiva com o resultado ilícito ou danoso.
2. Considera-se erro grosseiro aquele manifesto evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. **Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.**

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

Pois bem. A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido.

Em face do regramento constitucional, em 2021, foi editada a Lei Nacional nº 14.133/2021, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, em substituição a antiga Lei nº 8.666/93. De acordo com o art. 17 da nova legislação de regência da matéria, o processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: (I) preparatória; (II) de divulgação do edital de licitação; (III) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; (IV) de julgamento; (V) de habilitação; (VI) recursal; (VII) de homologação.

No caso dos autos, em razão do andamento dos atos praticados até o presente momento, somente é possível realizar uma análise dos elementos registrados na fase inicial do procedimento licitatório. Por consequência, torna-se fundamental atentar para o teor do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que inaugura o capítulo referente à fase preparatória da licitação, *in verbis*:

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.

Conforme consignado no item 6 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e em observância ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, registra-se que o presente objeto encontra-se alinhado ao Plano Anual de Contratações (PCA) de 2026. Ressalta-se que, à época da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, o referido instrumento de planejamento ainda se encontrava em fase de

elaboração. Contudo, o Plano Anual de Contratações de 2026 foi devidamente publicado em 29 de maio de 2026, contemplando a demanda em análise. Verifica-se, ainda, a existência de disponibilidade orçamentária para atendimento da necessidade identificada. A demanda ora apresentada foi devidamente registrada no planejamento de contratações, observando critérios de oportunidade, conveniência e estratégia institucional, em consonância com os princípios da economicidade, eficiência e transparência.

Compulsando os documentos que instruem os autos do processo de contratação, constata-se o atendimento ao disposto no dispositivo transcrito alhures, haja vista a presença, dentre outros documentos, do Estudo Técnico Preliminar, contendo a descrição da necessidade da contratação, e do Termo de Referência, no qual se encontram definidos o objeto, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, as condições de fornecimento, a proposta e as estimativas do valor da contratação, a descrição detalhada dos itens, o eventual contrato e sua vigência, quando cabível, as responsabilidades da contratante e da contratada, os procedimentos de gestão e fiscalização contratual, bem como a adequação orçamentária.

Extraí-se do item 2 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), atinente à descrição da necessidade da contratação, que o objeto da presente contratação consiste na aquisição de material de expediente destinado ao atendimento das demandas operacionais e administrativas do Fundo Municipal de Saúde de Brejo da Madre de Deus, visando assegurar a continuidade das atividades institucionais desenvolvidas pelas unidades administrativas e assistenciais vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde, indispensáveis à adequada prestação dos serviços públicos de saúde à população.

Frisa-se, ainda, que a minuta do edital encontra-se devidamente instruída com seus anexos e apêndices, quais sejam: Termo de Referência, Minuta da Ata de Registro de Preços, Declaração Unificada, Modelo de Declaração para ME/EPP/MEI, bem como os apêndices do Termo de Referência, consistentes no Estudo Técnico Preliminar e no Mapa de Riscos.

Verifica-se, ademais, que o instrumento convocatório contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável, dispondo sobre o objeto da contratação, as condições de participação no certame, a apresentação

e o preenchimento da proposta, a abertura da sessão pública, a classificação das propostas e a formulação de lances, as fases de julgamento e de habilitação, o sistema de registro de preços, a formação do cadastro de reserva, os recursos administrativos, as infrações e sanções administrativas, os procedimentos para impugnação ao edital e pedidos de esclarecimentos, além das disposições gerais pertinentes.

Em relação à modalidade de licitação, entende-se ser correta a escolha do Pregão Eletrônico, tendo em vista ser a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, conforme previsto no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, revela-se vantajosa para a Administração Pública em razão da ampla competitividade propiciada pelo certame.

De igual modo, é acertado o critério de julgamento por menor preço por item, pois se coaduna com o objeto do presente certame, o fornecimento parcelado de material de expediente, bem como atende ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021:

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;

No que se refere à estimativa dos quantitativos, verifica-se, consoante registrado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que sua elaboração considerou os seguintes parâmetros: Levantamento atual do número de unidades de saúde e setores administrativos e seu consumo mensal e a observância às últimas contratações.

No tocante ao dispêndio econômico decorrente da contratação, esta Assessoria Jurídica ressalta não possuir atribuição técnica para aferir a compatibilidade do valor estimado da contratação com os preços usualmente praticados no mercado, por se tratar de matéria de natureza eminentemente técnica e afeta aos setores competentes.

Não obstante, verifica-se que consta dos autos pesquisa de preços realizada por meio do Sistema Banco de Preços, utilizada como parâmetro para a estimativa do valor da contratação. Recomenda-se, contudo, por cautela e para fins de fortalecimento da instrução processual, que o servidor

responsável pela elaboração da pesquisa de preços proceda à assinatura do respectivo documento.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e do extrato do edital em Diário Oficial, em atendimento ao prescrito no art. 54, *caput* e §1º da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, nos termos do art. 54, §3º da Lei de regência da matéria, após a homologação do processo licitatório, será disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

## **CONCLUSÃO**

---

Ante o exposto, estando configurada a regularidade do procedimento adotado, com esteio na legislação vigente, **OPINO PELA APROVAÇÃO DA FASE INTERNA, COM RECOMENDAÇÃO**, a fim de que seja autorizado o início da fase externa do referido certame, possibilitando à Administração a contratação da melhor proposta apresentada pelos licitantes.

É, S.M.J., o Parecer, que submeto à análise superior.  
Brejo da Madre de Deus/PE, 1º de junho de 2026.

**FRANCIELE MARIA DA SILVA**  
**OAB/PE 63.204**