



000148

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

PARECER JURÍDICO Nº 001/2025 - FMS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N.º 14.133/2021, DECRETO FEDERAL N.º 11.462/2022, LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR N.º 147/2014 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES, DECRETO MUNICIPAL N.º 010/2024 E PELAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA.

I- RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica dos autos do processo administrativo nº XX/2025, referente a abertura de licitação na modalidade PREGÃO, em sua forma eletrônica, mediante Menor Preço Por Item, que tem por objetivo a contratação de laboratório especializado para confecção de próteses dentárias (total e parcial) sob medida para os usuários SUS, atendidos pelos Programas de Saúde do Fundo Municipal de Saúde de Capela, com base na Lei n.º 14.133/2021, Decreto Federal n.º 11.462/2022, Lei Complementar n.º 123/2006 com redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014 e suas alterações posteriores, Decreto Municipal n.º 010/2024 e pelas condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

Para a análise, foram encaminhados os seguintes documentos:



000149

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência inicial;
- d) Banco de Preço e Média;
- e) Termo de Referência Consolidado;
- f) Ofício de Solicitação de Abertura de Procedimento;
- g) SD n.º 02/2025 FMS;
- h) Declaração Formal do Ordenador da Despesa;
- i) Despacho do Gabinete do Gestor;
- j) Decreto n.º 010/2024;
- l) Portaria n.º 001/2025;
- m) Autuação de Processo Administrativo de Licitação;
- n) Minuta de Edital do Pregão Eletrônico;
- o) Solicitação de Parecer Jurídico.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo reservado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, notadamente em seu art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório.

Além disso, a Administração Pública só pode atuar em conformidade com os princípios basilares dispostos na Constituição Federal, conforme dispõe o art. 37, caput, abaixo transcrito:



000150

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Art. 37 – A administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:

(...) (Grifou-se)

Essa 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.

A Lei nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, estabeleceu que 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 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.

Desse modo, o artigo 18 e incisos da Lei n.º 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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**



000151

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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 com o 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



000152

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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. (Grifou-se)

Consoante acima citado, o Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Quanto ao Termo de Referência, este é um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Já com relação a disponibilidade orçamentária, convém citar o art. 105 da Lei n.º 14.133/21:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (Grifou-se)



000153

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Portanto, infere-se que 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.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei n.º 14.133/21. O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Contudo, muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, cabe trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei n.º 10.520/02, tem-se que é compatível com a Lei n.º 14.133/21, *in verbis*:

(...) Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: 'Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade



**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

50
000154

possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'. Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto: 'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei)

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.



000155

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000
Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br
FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado. No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes no Termo de Referência, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Desta maneira, analisando os demais documentos que compõem a instrução do presente processo administrativo, tais como: autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação; o estudo técnico preliminar; a pesquisa mercadológica; previsão de dotação orçamentária; dentre outros, verifica-se que os mesmos atendem as exigências mínimas legais. Outrossim, a Minuta do Edital anexada aos autos, encontra-se em consonância com as disposições constantes nos arts. 89 e ss. da Lei n.º 14.133/2021.

De mais a mais, conforme preceitua o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, senão vejamos:

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:



000156

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

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;

III - (VETADO). (Grifou-se)

Neste diapasão, este Parecer limitou-se tão somente ao exame dos aspectos jurídicos da fase preparatória da licitação, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e, da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos Competentes deste Município.

Em tempo, é esse o entendimento da Suprema Corte de Justiça do País, segundo decisum vinculante da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), onde se decidiu que o *"Parecer Ministerial é peça opinativa, que não vincula o entendimento imparcial do emérito Julgador"*.

Por fim, cumpre ressaltar 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 e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133/2021. Destaca-se, ainda, 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



SD
000157

**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAPELA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Rua Coelho e Campos, nº 1201, Bairro Centro, Capela/Sergipe – CEP:49.700-000

Site: www.capela.se.gov.br / E-mail: procuradoria@capela.se.gov.br

FONE: 79 3263-1707 / CNPJ Nº 13.119.961/0001-61

anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei n.º 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, especialmente quanto à Minuta apresentada, verifica-se a devida obediência aos ditames da Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei Federal n.º 14.133/2021, razão pela qual conclui-se pela aprovação e opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o Parecer, SMJ.

Capela, 31 de janeiro de 2025.

Procuradora Adjunta do Município de Capela/SE

OAB/SE 8.033