PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 086/2026

Pregão Presencial nº 022/2026 **– Sistema de Registro de Preços**

Assunto: Análise de minuta de Edital e seus anexos. Minuta da Ata de Registro de Preços.

Interessado (a): Prefeito Municipal. Pregoeiro e Equipe de Apoio.

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Presencial. Sistema de Registro de Preços. Minuta de Edital. Minuta da Ata de Registro de Preços. Controle Prévio de Legalidade. Aprovação.

Objeto: Aquisição de Material Odontológico (Sic!).

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Jurídica, na qual se requer análise jurídica da legalidade do Procedimento Licitatório nº. 086/2026 - modalidade de Pregão Presencial nº. 022/2026, que tem por objeto: "Aquisição de Material Odontológico (Sic!)".

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

1. Documento de formalização de demanda – DFD;
2. Estudos técnicos preliminares – ETP;
3. Pesquisa de mercado com cotações de preços e Subanexo X;
4. Análise Crítica de Pesquisa de Preços;
5. Termo de referência;
6. Autorização do ordenador de despesas;
7. Declaração de existência de recursos orçamentários;
8. Portaria de designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio;
9. Minuta do Edital e anexos.

É a síntese do necessário. Opino.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da 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 art. 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> **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; (Grifo Nosso)

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 interligação 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 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 do órgão de assessoramento jurídico 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, caso necessário. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 Da análise da fase preparatória

O art. 18 e incisos da Lei nº 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 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. (Grifo Nosso)

Analisando os documentos que compõem 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 de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital e anexos.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo às exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, pregão, conforme dispositivos da NLLC abaixo transcritos:

> Art. 28. São modalidades de licitação:
> [...]
> **I - pregão;**
> 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.
>
> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> [...]
> XIII - **bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais de mercado; (Grifo Nosso)

Assim sendo, a modalidade escolhida para a licitação está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme Termo de Referência em anexo.

Ademais, registre-se que a contratação ora pretendida, se encontra alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no **Plano de Contratações Anual** do município, disponível no Diário Oficial Eletrônico do Município – DOAL: https://www.alcinopolis.ms.gov.br/site/wp-content/uploads/2026/09/Diario-Oficial-

Eletronico-Edicao-no-2.190-17-09-26.pdf , Item: 163, Página: 17.

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, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária;

Por sua vez, o **estudo técnico preliminar** apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do art. 18 da NLLC, senão vejamos:

> 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.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.3 Da Minuta do Edital

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registro de preços, o termo de referência e a minuta do contrato. Diante

do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no art. 25 da Lei 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.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma presencial, 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 art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, 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.

Além disso, nos autos, há justificativa para a adoção da modalidade presencial, em conformidade com o art. 17, § 2º da Lei nº 14.133/2021.

E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

2.4 Da Ata de Registro de Preços e da Minuta de Contrato

Considerando que o presente certame será processado sob a sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP), nos termos do art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, o instrumento jurídico obrigatório após a fase competitiva será a Ata de Registro de Preços, documento que formaliza o compromisso do fornecedor em manter os preços registrados e as condições ofertadas durante a vigência da ata, sem obrigatoriedade imediata de contratação pela Administração.

A minuta da Ata de Registro de Preços encaminhada à análise contém as cláusulas essenciais exigidas para esse tipo de instrumento, disciplinando: a) o objeto e seus

quantitativos estimados; b) os fornecedores registrados; c) os preços, condições e prazos; d) a vigência e hipóteses de cancelamento; e) as regras para adesão, utilização e eventuais contratações decorrentes da ata; e, f) as penalidades aplicáveis.

Tais elementos estão em consonância com o art. 2º, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, que exige que a ata reflita fielmente as condições do certame e das propostas vencedoras.

Registre-se que a celebração de contrato administrativo somente será necessária quando da efetiva contratação decorrente da ata, nos termos do art. 95 da NLLC, caso o valor ou as características do fornecimento assim o exijam.

A minuta de contrato disponibilizada nos autos, a ser utilizada apenas quando ocorrer a contratação efetiva, contém as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, estando adequada para o futuro instrumento contratual, se e quando celebrado.

Assim, constata-se que tanto a minuta da Ata de Registro de Preços quanto a minuta contratual encontram-se formal e materialmente compatíveis com as exigências legais aplicáveis ao SRP.

2.5 Da Publicidade do edital e seus anexos

Destacamos ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município e Jornal de Grande Circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 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.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, e norteado pelo ordenamento jurídico em vigência, e considerando que o Edital de **Pregão Presencial** e respectivos anexos, nos termos do art. 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, obedeceu aos ditames da NLLC, **OPINO** pelo prosseguimento do presente certame, recomendando-se a observância das publicações e do prazo mínimo para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo art. 55, e incisos da Lei nº 14.133/2021.

S.M.J. É o parecer que submeto, respeitosamente, para análise superior.

Alcinópolis-MS, 16 de novembro de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br
LIGIA MARIA GOMES MAIA
Data: 16/11/2026 12:14:12-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

LÍGIA MARIA GOMES MAIA
OAB/DF nº 52.178
Procuradora Geral Municipal