

Processo Administrativo Licitatório nº. 00117/2024-e

Pregão Eletrônico nº. 0012/2025

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES – PREGÃO ELETRÔNICO – LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO – CONTRATAÇÃO – RESOLUÇÃO 0103/2022 – RESOLUÇÃO 0104/2022 – RESOLUÇÃO 0105/2022 – RESOLUÇÃO 0186/2022 – RESOLUÇÃO 0209/2022 – RESOLUÇÃO 226/2023 – MATERIAIS ODONTOLÓGICOS – PARECER INICIAL.

1 RELATÓRIO

A Central de Compras do Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, determinou o encaminhamento do procedimento administrativo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, o qual tem como objeto o REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado de Materiais Odontológicos para uso dos Entes da Federação Consorciados, Cooperados ou Referendados ao Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA, órgãos e entidades da administração direta e indireta, na condição de Órgão Participante desta licitação de acordo com o Termo de Referência (ANEXO I) e os quantitativos estimados, no (ANEXO IX), durante o prazo de validade da Ata de Registro de Preços.

Constam do processo administrativo licitatório eletrônico os seguintes documentos:

- 1) Documento de formalização da demanda autorizando sua abertura;
- 2) Autorização de abertura;
- 3) Resolução n. 103/2022 do CINCATARINA;

Inovação e Modernização na Gestão Pública



- 4) Resolução n. 104/2022 do CINCATARINA;
- 5) Resolução n. 105/2022 do CINCATARINA;
- 6) Resolução n. 186/2022 do CINCATARINA;
- 7) Resolução n. 209/2022 do CINCATARINA;
- 8) Resolução n. 216/2022 do CINCATARINA;
- 9) Resolução n. 226/2023 do CINCATARINA
- 10) Documento de Remissão do Estudo Técnico Preliminar;
- 11) Documento de Remissão do Estudo Técnico Preliminar;
- 12) Estudo Técnico Preliminar;
- 13) Orçamentos;
- 14) Orçamentos;
- 15) Orçamentos;
- 16) Anexo dos Orçamentos;
- 17) Procedimento Público para Intenção de Registro de Preços;
- 18) Intenção de Registro de Preços;
- 19) Termo de Referência;
- 20) Anexo Termo de Referência;
- 21) Anexo Termo de Referência;
- 22) Anexo Termo de Referência;
- 23) Mapa de Risco;
- 24) Anexo dos Orçamentos;
- 25) Requisição ao Compras;
- 26) Nomeação dos Agentes de Contratação;
- 27) Certificado de Pregoeiro;
- 28) Certificado de Pregoeiro;
- 29) Minuta do edital.

A solicitação foi encaminhada a esta assessoria jurídica para fins de verificação da legalidade do procedimento e possibilidade de seu prosseguimento.

É o relatório.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

2 QUESTÕES PRELIMINARES

2.1 LIMITES DE ATUAÇÃO DO ASSESSORAMENTO JURÍDICO QUANDO DO CONTROLE DE LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO

O parecer jurídico é instrumento cuja finalidade é auxiliar o gestor no controle prévio da legalidade administrativa dos atos praticados¹.

Sobre a função – atípica - de controle da assessoria jurídica quando da análise dos documentos que instruem um processo licitatório, vale destacar que não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em questões técnicas, ou opção discricionária do gestor, ressalvada flagrante ilegalidade.

Com efeito, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio da legalidade e análise jurídica da contratação, não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado, à decisão gerencial do gestor público sobre conveniência e oportunidade da contratação ou quando a autoridade competente, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido na legislação².

Considerando este cenário – de inviabilidade de intromissão do parecerista em aspectos não jurídicos da contratação – é possível presumir que 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 pela área competente do CINCATARINA, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Por fim, convém esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada

¹ Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021

² TORRES, Rony Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 323.

empregado 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.

Nesse contexto, o que se exige do parecerista no exercício dessa função atípica de controle prévio da legalidade da contratação, é a verificação do cumprimento das *macroetapas* que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregularidades que tenham chegado ao seu conhecimento, não sendo exigível que a análise jurídica a seu cargo alcance todos os dados e informações técnicas que não sejam de sua área de formação e de atuação³.

2.2 NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Com relação à natureza do parecer jurídico, esclareço que as considerações feitas por esta assessoria jurídica não têm caráter vinculativo, tampouco decisório⁴, de modo que o seu acolhimento ou não decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de eventuais questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

3 DA NECESSIDADE DO CUMPRIMENTO DO CÓDIGO DE CONDUTA DE ÉTICA

³ Texto baseado em artigo publicado pelos autores. Vide: PEDRA, Anderson Sant'Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O papel da Assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de (Coord.). Temas controversos na nova Lei de Licitações. Salvador: Jus Podivm, 2021, disponível em file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Material-complementar-A-Assessoria-Juridica-na-Nova-Lei-de-Licitacoes-e-Contratos-V.-2.pdf, pág. 24.

⁴ Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante (HC 155020 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018).

² HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. Juspodivm. Salvador. 2022.

É crescente a necessidade de assegurar um ambiente de segurança nas contratações públicas, de modo a garantir a transparência, eficiência, equidade e demais princípios inerentes ao processo administrativo.

Nessa senda, cumpre esclarecer que tal obrigação envolve garantir que a licitação em si, ocorra de forma justa e equânime seguindo as leis e regulamentos aplicáveis ao caso concreto, em especial a Resolução nº 226/2023 desta Entidade, que torna público o Código de Conduta e Ética que estabelece padrões de comportamento esperados por todos aqueles que se relacionam com o CINCATARINA, fortalecendo a efetiva confiança nas ações e decisões.

Acerca da confiabilidade e segurança jurídica nas contratações públicas, Juliano Heinen² leciona que:

A segurança jurídica tem por finalidade conferir maior certeza ao direito, em uma acepção de calculabilidade, a fim de que se possa confiar na perspectiva de que se pode crer que os atos praticados no passado serão garantidos ao futuro. Um Estado que não promove a segurança jurídica tende a gerar um déficit de confiabilidade, correndo o risco de não ser obedecido. A promoção da certeza pelo Estado reclama que se intensifiquem mecanismos de confiabilidade, porque uma simples interpretação do direito por uma autoridade constituída para tal envolve saber que esta interpretação é confiável. Logo, a segurança jurídica não reclama só cognoscibilidade, mas também confiabilidade.

Salienta-se ainda que a obrigação de cumprimento do Código de Conduta de Ética também se encontra disposta no instrumento editalício, no item 13 – das obrigações das partes, cláusula 13.1, alínea “k”.

Prima facie, tem-se que o cumprimento do Código de Ética visa entabular que os contratos firmados deverão ser realizados de maneira imparcial e objetiva, sempre na busca de pessoa jurídicas que se comprometam com o desenvolvimento, cultura de integridade e comunguem com os princípios elencados na resolução *retro*.

4 PRESSUPOSTOS DE FATO

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Este Pregão Eletrônico tem como motivação a demanda dos municípios consorciados ao CINCATARINA pela aquisição de Materiais Odontológicos, conforme se extrai dos tópicos “Necessidade de Contratação” no Estudo Técnico Preliminar (pág. 03-06), e “Fundamentação da Contratação”, previsto no Termo de Referência (pág. 02-05).

Para evitar repetições limito-me a colecionar aos autos o tópico do “Fundamentação da Contratação” do Termo de Referência que, tal qual aquele previsto no Estudo Técnico Preliminar, bem expõe a situação fática envolta a esta contratação pública:

Inicialmente, destaca-se que o CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO SANTA CATARINA – CINCATARINA é um Consórcio Público, multifinalitário, constituído na forma de Associação Pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interfederativa, nos termos da Lei Federal n. 11.107/2005. Conforme previsão do art. 6º, caput, do seu Protocolo de Intenções, podem ingressar no CINCATARINA a União, o Estado de Santa Catarina e os municípios do Estado de Santa Catarina, sendo que, atualmente, o CINCATARINA possui 278 municípios consorciados, espalhados por todas as regiões do Estado de Santa Catarina, conforme a figura abaixo.

(...)

Os objetivos e finalidades dos CINCATARINA encontram-se dispostos no art. 2º de seu Protocolo de Intenções, quais sejam:

Art. 2º - O CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO SANTA CATARINA – CINCATARINA, entidade pública multifinalitária, tem por objetivo estabelecer relações de cooperação federativa, através de ações de interesse comum, para promover a inovação e a modernização da gestão pública.

Parágrafo único. O consórcio público tem por finalidades o desenvolvimento de programas, projetos, atividades e operações especiais nas áreas de atuação governamental de Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Dentre as soluções ofertadas por este Consórcio Público para cumprimento de seus objetivos e suas finalidades, destaca-se a possibilidade de os entes da federação apresentarem suas demandas ao CINCATARINA, o qual, para atendê-las, poderá “realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”, nos termos do art. 3º, inciso XIII, do Protocolo de Intenções.

Nesse modelo, tratando-se de demandas comuns e recorrentes a diversos órgãos e entidades dos entes da federação, a soma dos seus quantitativos através da realização de processo licitatório por Consórcio Público proporciona o “poder de compra” e promove a

Inovação e Modernização na Gestão Pública

“economia de escala”, resultando na economia de dinheiro público e garantindo a racionalidade, a economicidade e a eficiência nas contratações públicas.

Apesar de estar presente no corpo do Estudo Técnico Preliminar elaborado previamente a este Termo de Referência, cumpre expor a demanda que originou a realização deste processo licitatório.

Dessa maneira, considerando tratar-se não apenas de um processo licitatório individual, mas que atende a centenas de órgãos e entidades dos Entes da Federação, a necessidade de sua realização decorre da demanda histórica apresentada pelos entes consorciados e cooperados e verificável pelos quantitativos dos Editais nn. 0011/2022 (e-PAL 0008/2022), 0016/2023 (e-PAL 0001/2023) e 0022/2024 (e-PAL 0016/2024) para prestação serviços públicos e atendimento a sua população na área da saúde, tendo em vista tratar-se de direito social, previsto no art. 6º, caput da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual deverá ser prestado, também, pelos municípios, nos termos do art. 30, inciso VII c/c art. 196, caput, ambos da CRFB.

Dentre as várias áreas da saúde, destaca-se a saúde bucal que pode ser definida como “um padrão de saúde das estruturas bucais, permitindo que o indivíduo possa falar e viver em sociedade, sem doença ativa, desconforto ou embaraço e que, dessa forma, contribua para o bem-estar geral”.

É comum a prestação dos serviços odontológicos nos postos de saúde espalhados por todos os municípios, integrando, os serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Contudo, para que o serviço possa ser prestado com qualidade, e o cidadão tenha seu direito garantido, é fundamental que existam funcionários e profissionais da saúde com especializações na área da saúde bucal, assim como materiais específicos para o atendimento. Dentre a gama de materiais, destacam-se brocas, resinas, anestésicos, entre outros itens que se fazem necessários para garantir o atendimento à população, de modo a garantir melhores condições de saúde bucal aos pacientes.

Verifica-se, portanto, que a satisfação da demanda por palição, diagnóstico, tratamento e/ou prevenção de doenças e enfermidades para fins de prestação de serviços públicos e atendimento a sua população da área de saúde requer a aquisição de materiais odontológicos, razão pela qual os entes consorciados e cooperados apresentaram historicamente solicitação de compra destes bens ao CINCATARINA.

Ademais, apresenta-se inviável a locação dos bens que constituem o objeto da presente licitação, nos termos do art. 44 da Lei Federal n. 14.133/2021, eis que se trata de bens consumíveis e de materiais de uso contínuo e necessários durante os atendimentos odontológicos, que muitas vezes podem ser imediatos.

Em razão do exposto, vê-se que, no âmbito fático – e sem adentrar em questões atreladas à conveniência e oportunidade⁵ - , a realização do

⁵ 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,

Pregão para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado de Materiais Odontológicos para uso dos Entes da Federação Consorciados, vai ao encontro das necessidades e finalidades deste Consórcio Público, notadamente no que toca a “realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”, nos termos do art. 3º, inciso XIII, do Protocolo de Intenções”, bem como traz vantagens para a administração pública, inexistindo, no ponto, óbices legais à sua contratação.

Realizada a análise dos pressupostos fáticos que levam a contratação do item descrito, necessário analisar a compatibilidade legal entre a contratação almejada e o procedimento a ser adotado (pregão eletrônico auxiliado pelo sistema de registro de preços).

5 PRESSUPOSTOS DE DIREITO

5.1 ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO ESCOLHIDA

Examinando o edital posto à análise verifico que se intenta o registro de preços para futura e eventual contratação, com fornecimento parcelado de Materiais Odontológicos através da modalidade pregão, prevista no art. 28, inciso I, da Lei 14.133/21.

O diploma regente da matéria tratou de conceituar a modalidade pregão como “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”.⁶

No mesmo dispositivo encontra-se a determinação daqueles que podem ser considerados como bens e serviços comuns, sendo esses “aqueles

sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (Manual de Boas Práticas Consultivas, AGU, disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas>, sem grifo no original).

⁶ Art. 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/21

cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Examinando o estudo técnico preliminar extrai-se que no tópico 2.1, em que se trata do procedimento a ser realizado para a aquisição do objeto, a área técnica do CINCATARINA entendeu que a aquisição de materiais odontológicos se adequa ao conceito de bens e serviços comuns, havendo a declaração expressa de que podem “ser objetivamente definidos em edital” (item 2.1, págs. 06-07 do ETP).

Avaliando o termo de referência, em especial o tópico 3.2 – NATUREZA colhe-se que a área técnica entendeu pela submissão do objeto materiais odontológicos ao conceito de bens e serviços comuns.

Ao licitar pela via do pregão, nasce para a administração pública a necessidade de observância dos seguintes critérios de julgamento: menor preço ou maior desconto. Em exame à minuta do edital verifica-se que se almeja utilizar como critério de julgamento o MENOR PREÇO POR ITEM⁷ estando respeitada, portanto, a exigência contida no art. 6º, inciso XLI da Lei 14.133/21 e art. 5º, *caput*, da Resolução 209/2022 do CINCATARINA.

Não obstante o acima exposto, ao enfrentar uma contratação pública que desafie a utilização do pregão, emerge para a administração pública a necessidade de dar predileção ao formato eletrônico, sendo a forma presencial possível, desde que apresentada a devida justificativa⁸.

Em análise ao preâmbulo do edital posto à análise percebe-se que o favoritismo legislativo foi respeitado.

Considerando o acima exposto, em especial o objeto a ser licitado e a modalidade de licitação adotada, entendo, nesse ponto, não haver óbices

⁷ Item 14.1. do Edital Nº 0012/2025

⁸ Art. 17, § 2º, da Lei 14.133/21 c/c art. 4º da Resolução 209/2022 do CINCATARINA.

legais à utilização do pregão eletrônico, em critério de julgamento MENOR PREÇO para a aquisição de materiais odontológicos.

5.2 REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO

Dentro do exame do cumprimento das macroetapas do processo licitatório (vide item 2.2), nota-se do procedimento encaminhado que a fase preparatória foi precedida do documento de formalização da demanda, autorização de abertura e estudo técnico preliminar buscando indicar a alternativa mais viável de contratação.

Em análise ao estudo técnico preliminar (contudo, sem imiscuir-se na parte técnica), percebe-se que este previu todas as abordagens exigidas pela lei como obrigatórias, tendo justificado aquelas que são facultativas⁹.

Ademais, extrai-se a opção da equipe de planejamento das licitações em utilizar-se do Estudo Técnico Preliminar Remissivo, instituído pela Resolução 104/2024 do CINCATARINA.

A utilização do citado instrumento respeitou a normativa interna, sobretudo porque há ato motivado do gestor responsável pelo planejamento, em conjunto com o técnico responsável, manifestando-se pela técnica remissiva, respeito, portanto, o comando do § 1º do art. 8º da Resolução 104/2024 do CINCATARINA.

Na mesma linha, ao avaliar o estudo técnico preliminar ao qual se busca a remissão, extrai-se que esse foi elaborado nos últimos 30 meses, respeitando-se o lapso temporal trazido pelo art. 9º da Resolução 104/2024 do CINCATARINA.

Com relação à exigência do art. 18, § 1º, II da Lei 14.133/2021, o ETP consignou a previsão de aquisição do objeto no Plano Anual de Contratações de 2024 do CINCATARINA.

⁹ Art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133/21

Em consulta ao Plano Anual de Contratações de 2025 do CINCATARINA, verificou-se que a previsão de aquisição do objeto se manteve. O item consta na planilha de licitações compartilhadas como “MATERIAIS ODONTOLÓGICOS”.

Houve a realização da orçamentação com base em sistemas oficiais do governo, contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços e dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, nos termos dos incisos I, II e III § 1º do art. 23 da Lei 14.133/21 c/c incisos I, II e III do art. 5º da Resolução 104/2022 do CINCATARINA (itens 13, 14 e 15), havendo respeito às preferências legais previstas no art. 5º, § 1º, da Resolução 104/2022 do CINCATARINA.

Após, se realizou a chamada pública para intenção de registro de preços pelos entes consorciados que manifestassem interesse em elaborar a requisição de compras.

Verifica-se que houve acréscimo de itens após a divulgação da Intenção de Registro de Preços. De acordo com justificativa apresentada pela área técnica no Termo de Referência: (item 19, pág. 64):

Vale ressaltar que os itens nn. 35 (CIN27167), 63 (CIN27103), 77 (CIN27104), 114 (CIN27150), 115 (CIN27149), 116 (CIN27160), 117 (CIN27156), 118 (CIN27157), 119 (CIN27158), 120 (CIN27159), 121 (CIN27152), 122 (CIN27153), 123 (CIN27154), 124 (CIN27155), 125 (CIN27151), 172 (CIN27102), 189 (CIN27141), 190 (CIN27097), 196 (CIN27140), 228 (CIN27148), 235 (CIN27165), 236 (CIN27164), 245 (CIN27990), 252 (CIN27105), 253 (CIN27147), 267 (CIN27106), 269 (CIN27107), 272 (CIN15943), 319 (CIN27096), 338 (CIN27143), 341 (CIN27146), 342 (CIN27145), 343 (CIN27144), 355 (CIN27162), 367 (CIN27100), 375 (CIN27099), 376 (CIN27098), 386 (CIN27166), 399 (CIN27101), 437 (CIN27094), 444 (CIN27161), 449 (CIN27095), 458 (CIN27142), 460 (CIN27139) foram adicionados ao escopo deste processo licitatório durante o procedimento de IRP, pois alguns órgãos participantes mostraram interesse em registrar sua intenção de quantitativo quanto a outros materiais odontológicos para atendimento de suas demandas específicas para as quais não havia plena compatibilidade nenhum outro item (Anexo I do TR no processo eletrônico).

Por esta razão, muito embora não tenham sido contemplados no Estudo Técnico Preliminar, mas atuando o CINCATARINA para atender as demandas manifestadas pelos entes consorciados (os quais bem conhecem as suas realidades e necessidades ao realizarem este pedido), foram adicionados os itens supracitados.

No que tange aos itens incluídos após a IRP, a orçamentação foi realizada com base em sistemas oficiais do governo, nos termos do inciso I, § 1º do art. 23 da Lei 14.133/21 c/c inciso I, do art. 5º da Resolução 104/2022 do CINCATARINA (item 21), havendo respeito às preferências legais previstas no art. 5º, § 1º, da Resolução 104/2022 do CINCATARINA.

Importante destacar que, de acordo com a Certidão de Pesquisa de Preços (item 13, págs. 02 e 03):

Os itens da contratação que apenas com a pesquisa no painel de preços já atinjam três valores de referência não serão objeto de busca em outros parâmetros citados no art. 5º da Resolução n. 104/2022 do CINCATARINA. Isso porque, na prática, os valores obtidos nos incisos I e II do referido artigo são, em essência, a mesma coisa: Contratações realizadas pela Administração Pública. A adoção desta metodologia torna a pesquisa de preços ainda mais isenta, visto que os parâmetros de aceitação são objetivos, excluindo vieses subjetivos da análise do empregado público na escolha da contratação a ser escolhida para integrar a cesta de preços.

Ainda, considerando a prioridade a ser observada, definida pelo parágrafo 1º do art. 5º da Resolução n. 104/2022 do CINCATARINA, a utilização dos valores obtidos em sistemas oficiais do governo é aquela de maior prioridade.

Semelhante justificativa foi apresentada na Certidão de Pesquisa de Preços referente aos itens acrescentados após o procedimento da IRP (item 21, págs. 02 e 03).

Ainda em observância à pesquisa de preços, sobretudo as tabelas constantes do item 15, fls. 126-134 e do item 21, pág. 543, percebe-se a existência de itens que tiveram seus valores estimados com base em único parâmetro.

Muito embora não se desconheça a existência de posicionamentos em sentido contrário, entende-se que a realização de pesquisa de preços com base em um parâmetro não é impeditiva à legalidade do processo, sobretudo

pelo fato de a legislação federal¹⁰ e regulamentação interna do CINCATARINA¹¹ previrem que os parâmetros de pesquisa podem ser utilizados de forma cumulada ou não.

Ao comentar Lei 14.133/21 HEINEN (2023, pág. 201) destaca que “[...] para a contratação de bens e serviços em geral, os parâmetros dos incisos do § 1º do art. 23 são adotados de forma combinada ou não, ou seja, o valor estimado será definido com base no melhor preço, podendo as demais referências normativas ser cumuladas ou não”.

Por fim, a despeito da regularidade da pesquisa de preços realizadas, colhe-se que a equipe de planejamento de contratações do CINCATARINA almeja que o orçamento permaneça sigiloso, conforme se extrai do estudo técnico preliminar (item 12, pág. 158-160) e do termo de referência item 19, pág. 122-124), nos seguintes termos:

Importante salientar, contudo, que o valor estimado ou valor máximo da contratação, conforme já exposto no Estudo Técnico Preliminar, será sigiloso. Isso porque, como extrai-se da obra de Rony Charles Lopes de Torres:

Ao informar os valores máximos que admite contratar, a Administração acaba sendo prejudicada em uma negociação na qual há evidente assimetria de informações, em seu desfavor, já que ela desconhece o preço de oferta real do fornecedor, embora ele conheça o valor máximo que ela aceita pagar. A publicização prévia da estimativa de custos, notadamente no pregão eletrônico, faz com que os licitantes “ancorem” seus preços em patamar muito próximo a este limite. [...] A ideia de não divulgação da estimativa de custos, junto com o edital, não é inspirada em uma tentativa de fugir ao princípio da publicidade ou de esconder os custos daquela contratação de toda a sociedade; na verdade, ela decorre de um raciocínio natural às relações de negociação, que deve também ser aplicado nas contratações públicas.

O autor conclui que o orçamento sigiloso tem seus fundamentos em dois aspectos:

[...] o combate à corrupção, uma vez que a não divulgação do orçamento dificultaria e inibiria o conluio entre os licitantes, e a obtenção de vantagens de ordem econômica, já que, diante da ausência de certeza a respeito do valor estimado do objeto licitado, os licitantes acabam obrigados a apresentar seus preços reais, sem orbitar a balizar máxima admitida no edital.

Portanto, em vista do favorecimento de uma verdadeira competitividade entre os licitantes para a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, adotar-se-á o caráter sigiloso para os orçamentos, expressamente autorizado pelo art. 24 da Lei Federal n.

¹⁰ Art. 23, § 1º, da Lei 14.133/21.

¹¹ Art. 5º, caput, da Resolução 104/2022 do CINCATARINA.

14.133/2021:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;
II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Ademais, esta medida encontra-se regulamentada no âmbito deste Consórcio Público pelo art. 12 da Resolução n. 209/2022 do CINCATARINA:

Art. 12 O edital de licitação conterá as seguintes informações, dentre outras: [...]

§ 2º O valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 3º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do edital de licitação.

§ 4º O caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no art. 20 do Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012 e art. 24, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 5º Para fins do disposto no caput, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

§ 6º Constará obrigatoriamente no instrumento convocatório o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para aplicação do desconto na hipótese em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto.

Dessa forma, compete ao pregoeiro e à equipe de apoio a observância de tais dispositivos, para fins de julgamento e aceitação das propostas, sendo as estimativas dos valores apenas divulgadas após o encerramento do envio de lances.

Avaliando a justificativa apresentada, sobretudo o embasamento legal e doutrinário que a acompanha, entendo não haver óbices legais à manutenção do sigilo da orçamentação.

Feitas as exposições acima, entendo descabidas maiores análises acerca de parâmetros técnicos, posto que o parecerista jurídico não é responsável por esse tipo de controle da legalidade da pesquisa de preços, já

que possuem especificidades cuja formação técnica de um parecerista jurídico não permite a análise¹².

No que toca ao controle do Termo de Referência, percebo que este abordou todos os pontos exigidos pela legislação¹³, não havendo óbices legais quanto ao citado documento.

Encerrando a análise da documentação que instrui a fase interna do processo licitatório, passo a analisar os termos da minuta de edital, utilizando como parâmetro as disposições do art. 25 da Lei 14.133/21 c/c art. 12 da Resolução n. 209/2022 e art. 12 da Resolução 186/2022 todas do CINCATARINA.

Contraponto a minuta do edital aos critérios dos dispositivos supramencionados percebe-se que o edital contempla as disposições trazidas pela legislação federal e regulamentação interna.

Ainda em análise ao instrumento convocatório, extrai-se que não foi exigida a qualificação econômico-financeira. Entretanto, vale destacar que a não exigência da qualificação econômico-financeira está abarca por uma das

¹² Texto baseado em artigo publicado pelos autores. Vide: PEDRA, Anderson Sant'Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O papel da Assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In. BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de (Coord.). Temas controversos na nova Lei de Licitações. Salvador: Jus Podivm, 2021, disponível em file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Material-complementar-A-Assessoria-Juridica-na-Nova-Lei-de-Licitacoes-e-Contratos-V.-2.pdf, pág. 23.

¹³ Lei n. 14.133/21 art. 6º. 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; e art. 40 § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

hipóteses autorizadoras do art. 70¹⁴, posto que o edital em análise trata da aquisição de bens de entrega imediata¹⁵.

Nota-se, portanto, com base no art. 17 da Lei Federal n. 14.133/2021, acima transcrito, que a fase preparatória foi bem observada, sendo formalmente documentada e integra o processo administrativo licitatório.

5.3 POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Do exame da minuta de edital posta em análise apura-se que o CINCATARINA almeja que o Pregão Eletrônico seja auxiliado pelo sistema de registro de preços¹⁶, conceituado no art. 6º, inciso XLV, da Lei 14.133/21 como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Ao tratar da temática do Sistema de Registro de Preços a Lei 14.133/21 elencou no art. 82 as disposições que devem estar contidas no edital. Idêntica disposição foi trazida pela normativa interna do CINCATARINA, conforme se extrai da leitura do art. 12 da Resolução 186/2022 do CINCATARINA (já analisada anteriormente). O art. 13 da Resolução 186/2022 do CINCATARINA trouxe outras disposições a serem observadas quando da confecção do instrumento convocatório. Contrapondo as exigências legais à minuta de edital posta à análise desta assessoria jurídica verifica-se que todas estão presentes no instrumento convocatório.

O item 3.5. do edital traz prazo de vigência da ata de registro de preços compatível com a determinação legal do art. 84 da Lei 14.133/21.

¹⁴ Lei n. 14.133/21 art. 70, III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

¹⁵ Item 3.3.3 do edital.

¹⁶ Art. 78, inciso IV, da Lei 14.133/21.

Tratando, ainda, do sistema de registro de preços, o art. 86 da Lei 14.133/21 determinou que o órgão deverá “realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação”.

A resolução 186/2022 do CINCATARINA tratou de regulamentar o procedimento público de intenção de registro de preços, previsto em seu art. 4º e seguintes, os quais foram respeitados no caso em análise.

Da análise dos termos do instrumento convocatório extrai-se que esse prevê a possibilidade de adesão à ata de registro de preços (Itens 2.5 – 2.5.10 do Edital 0012/2025).

A forma como foi posta a possibilidade não apresenta óbices legais, sobretudo porque “Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o Órgão Gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão”¹⁷.

Assim, vê-se que, após a manifestação do órgão interessado, o CINCATARINA fará a análise da compatibilidade da adesão com os termos da Lei 14.133/21 e Resolução 186/2022 do CINCATARINA, nos termos do item 2.5 do edital¹⁸, bem como do parecer referencial 02/2024.

Face ao exposto, percebe-se que o sistema de registro de preços traz benefícios aos entes federativos os quais analisam pontualmente a sua demanda e necessidade dos produtos para, somente após verificada a vantajosidade, adquiri-los, tudo com observância a sua dotação orçamentária.

De todo o que restou exposto, verifica-se que o edital contém a documentação mínima exigida para a deflagração do procedimento em testilha, tendo sido observado o rito procedimental adequado até o momento.

¹⁷ item 2.5.2 do Edital 0012/2025.

¹⁸ São Órgãos Não Participantes os órgãos ou entidades da Administração Pública que não participaram dos procedimentos iniciais da licitação e não integram a ata de registro de preços, mas que, **atendidos os requisitos da Lei Federal nº 14.133/2021, deste Edital e da Resolução nº 0186/2022**, podem fazer adesão à Ata de Registro de Preços, sem grifo no original.

O edital em questão deverá decorrer do devido processo administrativo licitatório e observar todos os requisitos legais atinentes à espécie, em especial as legislações supramencionadas, as quais entendo estarem devidamente preservadas no caso em comento, inclusive, quanto à modalidade e tipo escolhido.

5.4. DA UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO

A Lei 14.133/2021 previu, em seu art. 80, a possibilidade de utilização do procedimento da pré-qualificação nas contratações públicas. No âmbito do CINCATARINA, este procedimento encontra previsão na Resolução nº 216/2022.

Conforme determinação do edital em análise, será exigido que o licitante limite suas ofertas às marcas e modelos integrantes do Cadastro de Bens Pré-Qualificados do CINCATARINA para os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22.

Estes itens foram objeto do Edital de Chamada Pública para Pré-Qualificação de Bens nº 0002/2024, o qual não será analisado por já ter sido apreciado na ocasião da elaboração daquele instrumento.

Compreende-se que a utilização de cadastro de pré-qualificação pode acarretar benefícios para as contratações públicas, considerando que promove a agilidade e celeridade no certame, evita decisões contraditórias, possibilita tempo para decidir sobre eventual impugnação e impede a perda de atualidade dos documentos, dentre outros¹⁹.

Considerando o acima exposto, não foram identificados óbices legais à utilização do procedimento de pré-qualificação para a aquisição de materiais odontológicos.

¹⁹ HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei nº 14.123/2021. 3. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2023. P. 641.

6 MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Ao conceituar a ata de registro de preços o inciso XLVI do art. 6º da Lei 14.133/2021 dispôs aquilo que deverá ser registrado no citado instrumento pré-contratual²⁰.

Assim, conclui-se que “a ata de registro de preços deve veicular as seguintes informações: (i) qualificação da pessoa que assina a ata, que assume a obrigação perante a Administração; (ii) o objeto da ata de registro de preços, que é o objeto licitado; (iii) as condições para a execução do objeto; (iv) preço por unidade, que é o oferecido na licitação; (v) prazo de vigência da ata; (vi) o procedimento para formalização dos futuros contratos decorrentes da ata de registro de preços”²¹.

Em exame à minuta da ata de registro de preços posta análise percebe-se que essa - a despeito de, por óbvio, não estar preenchida – abarca todas as informações exigidas pela legislação.

7 CONCLUSÃO

Dessa forma, examinada a minuta do edital do Pregão, na forma Eletrônica, nº 0012/2025, tendo sido observados os requisitos legais, em especial aqueles dos arts. 17, 29 e 78 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como as Resoluções nº 0103/2022, 0104/2022, 0105/2022, 0186/2022, 0209/2022 e 226/2023 do Consórcio Interfederativo Santa Catarina - CINCATARINA, e os princípios que regem a administração pública em geral, entende-se, *prima facie*, não haver óbices legais para a continuidade do processo.

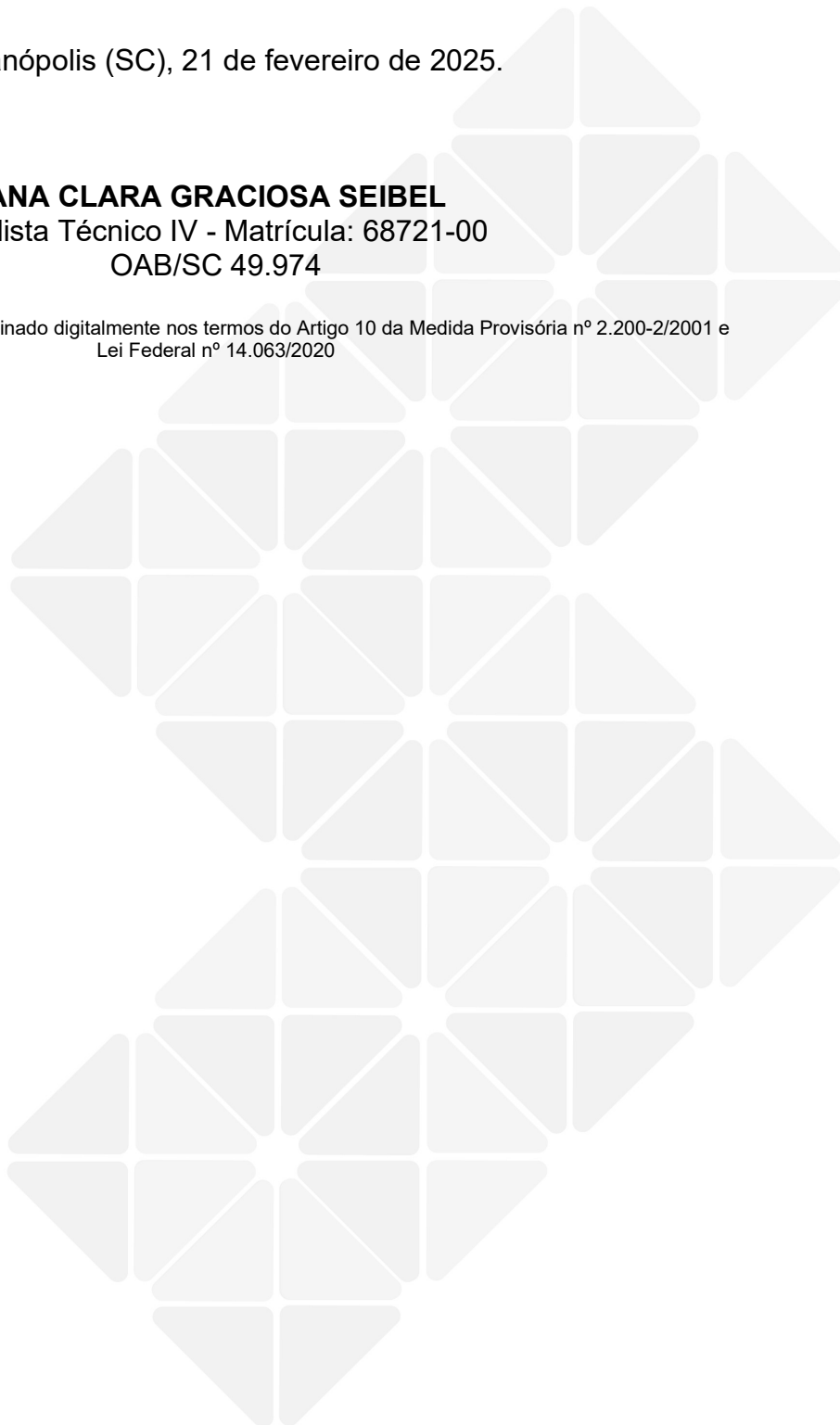
²⁰ ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas

²¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 828.

Florianópolis (SC), 21 de fevereiro de 2025.

ANA CLARA GRACIOSA SEIBEL
Analista Técnico IV - Matrícula: 68721-00
OAB/SC 49.974

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020



Assinado eletronicamente por ANA CLARA GRACIOSA SEIBEL.
Este documento é cópia do original, para obtê-lo acesse <https://cincatarina-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/6b7446dd-2e22-4801-91ad-790f3c01b32f>.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Assinado eletronicamente por:

* ANA CLARA GRACIOSA SEIBEL (***.936.389-**))

em 21/02/2025 11:15:33 com assinatura avançada (AC Ciga v2)

Este documento é cópia do original assinado eletronicamente.

Para obter o original utilize o código QR abaixo ou acesse o endereço:

<https://cincatarina-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/6b7446dd-2e22-4801-91ad-790f3c01b32f>

