



PARECER JURÍDICO Nº 112/2025

ASSUNTO: Administrativo / Licitação / Parecer Prévio

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº: 130/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 021/2025

OBJETO: Fornecimento de enxovais e de rouparia para atender a demanda da Secretaria Municipal de Saúde de São Gotardo nos seus vários setores (atenção primária, CAPS, hemodiálise, ambulâncias, pronto atendimento, hospital municipal e ambulatório), visando as manutenções no município, por meio do método auxiliar de registro de preços, composto pelos vários setores da saúde constantes deste termo de referência.

I. DO RELATÓRIO

A Agente de Contratação do município de São Gotardo/MG, por meio de Memorando Interno, solicitou a emissão de parecer jurídico prévio acerca da legalidade do processo licitatório em epígrafe.

É o breve resumo.

II. DA APRECIÇÃO E ANÁLISE JURÍDICA

Este parecer jurídico tem por objetivo assessorar a autoridade competente no controle de legalidade do processo licitatório, conforme preconiza, por analogia, o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, 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:

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).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Dessa disposição legal, extrai-se que a análise jurídica do processo licitatório deve assegurar que os atos administrativos estejam alinhados aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que essa análise se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade. No entanto, quando questões jurídicas se entrelaçam com elementos técnicos relevantes, eventuais apontamentos poderão ser feitos, conforme preconiza o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que estabelece:

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.

Por fim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, incluindo a definição do objeto da contratação, suas características, requisitos e estimativa de preços, foram determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor execução do interesse público.

III. DO MÉRITO

A) DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Diante do exposto, no presente caso, trata-se de licitação na forma de PREGÃO, NA MODALIDADE ELETRÔNICA, com o uso do método auxiliar de REGISTRO DE PREÇO, cujo objeto é a aquisição de enxovais e roupa, a fim de fornecer toda rede municipal de saúde, utilizando-se o critério de julgamento de MENOR PREÇO POR LOTE, justifica-se a compra ante a necessidade de manter higienização adequada do ambiente hospitalar, bem como pois os enxovais e roupa que se estão sendo utilizados apresentam danos pelo desgaste, o que os tornam inadequados para o uso no ambiente hospitalar.

Visto isto, deve-se, inicialmente, analisar a possibilidade de aplicação do registro de preço no presente caso.

Assim, tem-se que o Registro de Preços (previsto no artigo 78, inciso IV e artigo 82, da NLLC) é uma modalidade de cotação em que existe a possibilidade de se gerar uma contratação posteriormente. Deste modo, ele é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços ou também de aquisição de bens, para contratações em editais abertos e em contratações futuras.

Neste pórtico, Remilson Soares Candeia traz os seguintes dizeres sobre o sistema de registro de preço:

Ao visar celeridade no processo de compras, o Estatuto das Licitações e Contratos contemplou a possibilidade de serem desenvolvidas por meio de Sistema de Registro de Preços - SRP. A fim de regulamentar esse instituto no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, foi editado o Decreto nº 7.892/2013, que parece haver sido recepcionado pela Lei nº 14.133/2021, em todos os dispositivos não constantes com esta Lei.



O Sistema de Registro de Preços consiste em relevante instrumento de contratação de bens e serviços, seja pelas pessoas participantes da ata de registro de preço, seja pelo órgão ou entidade não participante dos procedimentos iniciais da licitação e que não integra a ata de registro de preços (carona), mas que dela se utiliza para as contratações nos objetos relacionados na ata.

Assim, o referido método auxiliar tem como principal objetivo, trazer mais agilidade para a contratação e evitar a formação de estoque, prática danosa para a administração pública, o Sistema de Registro de Preço tem como objetivo tornar possíveis contratações simultâneas ou sucessivas, sem a necessidade da realização de procedimentos individuais para cada item.

Então, de acordo com a Nova Lei nº 14.133/2021, foram implementadas importantes modificações no procedimento. Isto nos termos em que já eram utilizados na prática e pela adoção do entendimento jurisprudencial dos tribunais de contas. Portanto, a Nova Lei visou clarificar o tema de maneira detalhada, aperfeiçoando as regras e disciplinando o procedimento sem perder sua finalidade.

Ademais, as modalidades de licitação possíveis de se utilizar neste procedimento são a de Concorrência e a de Pregão, conforme se extrai do art. 6º, inc. XLV, da NLLC, bem como realizado o método de julgamento que está em conformidade com o método auxiliar que se pretende usar.

Logo, existe a possibilidade do Sistema de Registro de Preços, no presente caso, uma vez que foram respeitados todos os normativos para utilizar este método auxiliar, bem como o ETP, deixa evidente que tal método é necessário na presente demanda.

B) DA LEGALIDADE DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO E DOCUMENTOS APRESENTADOS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Além do que já foi dito, deve-se observar o que menciona a Lei nº 14.133/2021. Assim, a referida Lei, em seu artigo 6º, inciso XLI, prevê que o Pregão é a “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”. Já o inciso XIII, do mesmo artigo, define bens e serviços comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

Portanto, verifica-se que a escolha da modalidade licitatória e do critério de julgamento, estão em conformidade com a legislação vigente e com o sistema de registro de preço, sendo todos adequados para a aquisição do objeto pretendido.

Além disso, durante a **fase preparatória**, foram apresentados os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda (datado de 27/03/2025); Estudo Técnico Preliminar – ETP (datado de 28/03/2025) e anexos; Pedido de Compra (datado de 06/05/2025) e Cotação de Preços (datados de 06/05/2025); Termo de Referência (datado de 27/03/2025); Aprovação do Termo de Referência referente ao ETP (04/04/2025); Declaração de Regularidade do Orçamentária n.º 015 (datada de 12/05/2025); Portaria de designação dos Agentes de Contratação (datada de 02/01/2025); Minuta do Edital e anexos; e memorando interno encaminhando o feito à Assessoria Jurídica (datado de 14/05/2025).

Ademais, foram definidos o orçamento estimado, conforme relatório emitido pelo Setor de Compras, e as condições de execução, pagamento e recebimento do objeto. A autorização para abertura da licitação e o parecer contábil assegurando a previsão orçamentária também foram devidamente registrados.



Em relação aos documentos apresentados, nota-se disposição do Decreto Municipal nº 63, de 28 de março de 2023, que, por sua vez, diz:

Art. 17. Caberá à área técnica e à equipe de planejamento da contratação:

I – elaborar o estudo técnico preliminar atendidos os requisitos do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021;

II – realizar pesquisa de preços, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;

III – elaborar o termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo.

§ 2º Na elaboração de estudo técnico preliminar, pesquisa de preços de mercado, termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo para contratação decorrente de recursos de transferência da União ou do Estado de Minas Gerais, deverão ser observadas as regulamentações aplicáveis do respectivo ente.

Visto isto, passa-se a análise do ETP, TR e edital, conforme se exporá a seguir.

B.1) Estudo Técnico Preliminar

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), veja-se que está disciplinado no art. 6º, XX, e seus requisitos no art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021, observe:

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:

[...]

§ 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 feita, após analisado o Estudo Técnico Preliminar, nota-se que o mesmo documento não está de acordo com a legislação aplicável, estando ausente alguns elementos necessários e determinados por lei.

O primeiro ponto, quanto ao levantamento de preços, observo que foram realizadas pesquisas de preços com fornecedores, no entanto não há justificativa para escolha dos fornecedores escolhidos, apesar da existência da comprovação de solicitação formal de cotação. As cotações de preços com fornecedores devem obedecer a regra do art. 23, § 1º, IV:

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, **desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores** e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; (grifo nosso)

Portanto, torna-se necessária a revisão do item 07 do ETP, a fim de que se apresente justificativa da escolha dos fornecedores.

Ademais, o item 07 (levantamento de mercado), tem como, *prima facie*, que a Administração faça pesquisa com a finalidade de buscar, dentre as soluções possíveis, aquela que atenderá com maior eficácia a necessidade da Administração, preservando o interesse público, a economicidade, a publicidade e os demais princípios que regem as licitações.

Neste norte, o TCU orienta que o levantamento de mercado:

Essa pesquisa possibilita à equipe de planejamento identificar o que o mercado tem a oferecer para atender à necessidade da Administração, e ter uma noção dos custos envolvidos, comparando o custo-benefício de cada tipo de solução cogitado para a resolução do problema.

É importante que a equipe considere se a solução em análise criaria outros problemas ou gargalos para a Administração e se esses gargalos gerados seriam problemas maiores que o problema a ser resolvido, tendo em vista que cada solução a contratar pode expor a organização pública a riscos novos e implica gastos, inclusive com manutenção da solução ao longo do tempo.

Nota-se que a Administração deve apontar a razão pela escolha da forma de licitação que será utilizada, bem como, o motivo de ter utilizado determinado método auxiliar de contratação, como também a demonstração da necessidade de se usar critério de lote. Tudo isso, tendo em vista fazer uma contratação através do método mais eficaz, bem como para preservar a competitividade, a transparência, eficiência, planejamento e evitar o superfaturamento, entre outras práticas que possam onerar excessivamente a Administração Pública.

Assim, opina esta Assessoria Jurídica pela revisão dos pontos apresentados.

B.2) Termo de Referência

Em relação ao termo de referência, tem-se que está previsto no art. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e neste mesmo dispositivo é descrito os parâmetros necessários e que devem estar presentes no referido Termo de Referência, quais sejam:



Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram -se:

[...]

XXIII [...]

- 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;

Ainda complementa o art. 40, §1º da lei, que o termo também deve constar, quando for o caso:

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.

Logo, à luz dos dispositivos citados, bem como após minuciosa análise do termo de referência, nota-se que a minuta deste documento se encontra em desconformidade com a legislação vigente.

Em primeiro plano, veja que no item 8, o qual trata das amostras, menciona a necessidade de apresentação de amostras de forma genérica para alguns itens dos lotes 1, 6 e 7, assim, a fim de que se evite impugnações desnecessárias ao feito, requer que reveja o item 8.1, para que descreva qual item deve ser objeto de amostra nos lotes 1, 6 e 7.

Ademais, veja-se que o presente pregão traz a propositura da compra, por meio de diversos lotes, sendo alguns deles ultrapassam o valor de R\$ 80.000,00, assim, veja que para tratar das prerrogativas da Lei n.º 123/2006, dadas as EPP e ME, é necessário observar o valor global do lote, uma vez que o lote comporá como apenas um item.

Logo, deve-se verificar se foi realizado de forma correta a destinação da cota de 25% para todos os lotes, bem como a destinação dos lotes exclusivos para ME e EPP que possuem valor inferior a R\$ 80.000,00.



Observa-se que o TR trouxe previsão para aplicação das prerrogativas trazidas pela Lei n.º 123/2006, contudo, torna-se necessário, encaminhar o feito novamente ao setor de compras, a fim de que regularize as cotações segundo determinado no TR, com as devidas cotas de 25%.

B.3) Edital e minuta do contrato

Ainda, a elaboração de minuta de Edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação.

Aludida minuta fora encaminhada para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: **DO OBJETO; 2. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO; 3. PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO; 4. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO; 5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA; 6. DA ABERTURA DE SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES; 7. DA FASE DE JULGAMENTO; 8. DA FASE DE HABILITAÇÃO; 9. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO; 10. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA; 11. DOS RECURSOS; 12. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES; 13. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO; 14. DA RETENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA; 15. APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS; 16. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS; E OS ANEXOS.**

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 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.

Além de também, aferir o conteúdo conforme o disposto no art. 82 e seguintes, da NLLC, devendo, apesar disso, deve-se adequar a minuta do edital, a fim de que disponha as alterações que serão feitas.

Além disso, com relação à minuta do contrato, verifica-se que o mesmo fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal), devendo, apesar disso, adequá-la após as alterações que serão feitas no ETP e TR.

Diante do exposto, verifica-se que o processo licitatório em questão foi conduzido em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021. A modalidade de Pregão Eletrônico e o critério de julgamento adotado são hipóteses compatíveis com a aquisição do objeto.

Ainda, observa-se que o procedimento seguiu as diretrizes do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, assegurando o controle prévio de legalidade e possibilitando a sua regular tramitação para a etapa de publicação do edital.

No entanto, cumpre ressaltar que, caso haja impugnação ao edital ou necessidade de ajustes posteriores, deverá ser realizada nova análise jurídica para assegurar a conformidade dos atos praticados com o ordenamento vigente. Recomenda-se, ainda, o



acompanhamento da execução contratual, de forma a garantir a fiel observância das obrigações assumidas pelas partes e evitar eventuais nulidades ou inconsistências que possam comprometer a regularidade da contratação.

Dessa forma, conclui-se que após as correções mencionadas, há viabilidade jurídica do certame, podendo o feito prosseguir, logo, que sejam realizadas as alterações.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opino pela necessidade de devolução do processo para a equipe de planejamento para que reveja a fase interna, observando as seguintes orientações:

No Estudo Técnico Preliminar:

- a) Quanto à cotação, apresentar justificativa para a escolha dos fornecedores, demonstrando os critérios de escolha das empresas consultadas e quais empresas não enviaram respostas, além dos agentes públicos que fizeram a consulta;
- b) Quanto ao levantamento de mercado demonstrar a escolha do método do pregão, bem como a razão da escolha do registro de preço e também a necessidade de se comprar os produtos utilizando o critério de lotes.

No Termo de Referência:

- a) Rever o item 8.1, conforme fundamentação acima;
- b) Verificar se houve destinação correta de todos os lotes, em relação aos que serão realizados de forma exclusiva e os que terão previsão de cota, conforme fundamentação acima e estabelecido pela Lei Complementar n.º 123/2006;
- c) Caso haja necessidade de realização de cotas de 25%, deve ser o feito encaminhado ao setor de compras, a fim de que realize a cotação segundo as cotas que se estabelecerem no TR.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, **de forma motivada**, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

São Gotardo/MG, 20 de maio de 2025.

Luiz Filipe Alves Silva
OAB/MG 238.577