



PARECER JURÍDICO Nº 265/2025

ASSUNTO: Administrativo / Licitação / Parecer Prévio

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº: 360/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 050/2025

OBJETO: Aquisição de materiais, instrumentais e equipamentos odontológicos para as equipes de saúde bucal alocados nas unidades básicas de saúde no município de São Gotardo, visando reposição de estoque e garantia de continuidade dos atendimentos.

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 nº 360/2025, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico nº 050/2025, cujo objeto é a aquisição de materiais, instrumentais e equipamentos odontológicos para as equipes de saúde bucal alocados nas unidades básicas de saúde no município de São Gotardo/MG, visando reposição de estoque e garantia de continuidade dos atendimentos.

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) 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 da Secretaria Municipal de Saúde (datado de 25/08/2025); Estudo Técnico Preliminar – ETP e anexos; Pedido de Compra (datado de 16/10/2025) e Cotação de Preços (datados de 16/10/2025); Termo de Referência (datado de 14/10/2025); Declaração de Regularidade Orçamentária nº 104 (datada de 20/10/2025); 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 31/10/2025).

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 dos documentos, conforme se exporá a seguir.

A.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.

Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) encontra-se incompleto, em desacordo com os parâmetros legais estabelecidos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Inicialmente, observa-se que não consta no documento a demonstração de alinhamento da contratação ao Planejamento Anual da Administração, conforme impõe o inciso II do referido artigo, tampouco a justificativa para sua ausência. Tal omissão impede a aferição de conformidade com o princípio do planejamento, que constitui pilar estruturante do novo regime licitatório e condiciona a eficiência e a racionalidade do gasto público.

Constata-se, ainda, a ausência da estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais e das respectivas memórias de cálculo, conforme exige o inciso VI do art. 18, §1º. A falta desse elemento compromete a transparência, a motivação dos atos administrativos e, sobretudo, a demonstração da vantajosidade, princípio que norteia toda contratação pública.

Dessa forma, a complementação do ETP é medida indispensável para o adequado desenvolvimento da fase preparatória, assegurando a compatibilidade do processo com os princípios da legalidade, eficiência, planejamento, economicidade e transparência, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Somente com sua devida regularização será possível prosseguir com a licitação de forma segura e juridicamente válida.

A.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.

Verifica-se que o Termo de Referência apresenta falhas relevantes em desacordo com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Em especial, não foi indicada a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais e da respectiva memória de cálculo, contrariando o disposto na alínea i, que impõe a demonstração clara e fundamentada da metodologia utilizada para a formação do valor estimado.

Tal omissão compromete a completude e a regularidade do Termo de Referência, inviabilizando a adequada verificação da vantajosidade, da compatibilidade dos preços com o mercado e da motivação dos atos subsequentes.

Observa-se, ainda, que não há definição quanto à forma de disputa do certame, isto é, se o pregão será realizado por item ou por lote, informação indispensável para garantir a transparência do procedimento, a isonomia entre os licitantes e a formulação adequada das propostas, conforme os princípios da competitividade e eficiência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Considerando a natureza do objeto licitado, que envolve a aquisição de materiais e equipamentos odontológicos com características técnicas complementares e de uso integrado, recomenda-se que o certame seja estruturado por lote, a fim de assegurar maior eficiência na execução contratual, padronização dos itens fornecidos e economicidade para a Administração Pública. Essa forma de agrupamento também contribui para evitar a fragmentação da execução e facilitar o controle e a gestão dos contratos decorrentes, em consonância com os princípios da vantajosidade, economicidade e planejamento.

Por fim, constata-se que não consta nos autos qualquer previsão ou justificativa referente à aplicação das regras de tratamento diferenciado às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos termos do art. 48, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 123/2006, o que representa outra falha relevante, pois tais disposições são de observância obrigatória nas licitações públicas, sob pena de violação ao princípio da igualdade material e do incentivo à participação das pequenas empresas nas contratações públicas.



Diante disso, impõe-se a necessidade de complementação do Termo de Referência, de modo a adequá-lo às exigências legais e aos princípios que regem a licitação — planejamento, transparência, legalidade e isonomia — assegurando a regularidade e a segurança jurídica do procedimento.

Por fim, considerando a necessidade de padronização dos documentos administrativos, recomenda-se que seja utilizado os modelos de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência fornecidos pelo setor competente, a fim de garantir uniformidade, clareza e conformidade com as normas internas de elaboração. Tal medida contribui para a segurança jurídica do processo, facilita a análise técnica e jurídica e assegura a observância dos princípios da legalidade, eficiência e padronização administrativa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A.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.

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 disso, com relação à minuta do contrato, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal).

Entretanto, diante das alterações processuais e da necessidade de adequação dos documentos técnicos, recomenda-se que as minutas do Edital e do Contrato sejam devidamente retificadas, de modo a assegurar plena compatibilidade com o Termo de Referência atualizado, garantindo coerência entre as peças do processo e a observância dos princípios da legalidade, planejamento e eficiência.

Conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados no mercado, considerados bancos de dados públicos, quantidades a serem contratadas e peculiaridades do local de execução do objeto. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);



II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de 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, desde que contenham a data e hora de acesso;

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso em análise, verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços em banco oficial de dados, datada de 02/10/2025, bem como pesquisa direta junto a três fornecedores, mediante solicitação formal de cotações, em conformidade com o disposto no caput e §1º do referido artigo.

Os documentos acostados aos autos demonstram que os valores estimados guardam compatibilidade com os preços praticados pelo mercado, conferindo razoabilidade, legitimidade e transparência à estimativa de custos apresentada. Ressalta-se que o procedimento adotado observa os princípios da economicidade, vantajosidade e eficiência, que norteiam as contratações públicas sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Todavia, verifica-se que não foi apresentada no Estudo Técnico Preliminar a justificativa para a escolha dos fornecedores cotados, exigência expressa do art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Tal justificativa é imprescindível para demonstrar a impessoalidade, a representatividade e a idoneidade da amostra de mercado utilizada, garantindo a transparência e a credibilidade do levantamento de preços.

Dessa forma, recomenda-se que o setor responsável complemente o processo com a devida justificativa técnica da escolha dos fornecedores consultados, de modo a assegurar a plena regularidade da pesquisa de preços e o alinhamento do procedimento aos princípios da legalidade, isonomia e planejamento.

Portanto, à luz de todos os fundamentos expostos, verifica-se que o procedimento necessita de complementação para sua plena adequação às disposições da Lei nº 14.133/2021, de modo a assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, planejamento e transparência, garantindo a regularidade e a segurança jurídica do processo licitatório.

IV. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Processo Licitatório nº 360/2025, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico nº 050/2025, apresenta conformidade geral com a legislação aplicável, notadamente no que se refere à escolha da modalidade de licitação, ao critério de julgamento, à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, ao Termo de Referência, ao Edital e à minuta do contrato, bem como à compatibilidade dos valores estimados com os preços praticados no mercado. Contudo, **recomenda-se** a

complementação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), a fim de reforçar a conformidade legal e garantir maior segurança jurídica ao procedimento:

No Estudo Técnico Preliminar:

- a) demonstrar o alinhamento da despesa com o planejamento orçamentário e estratégico da Administração, nos termos do inciso II, §1º do art 18 da Lei n. 14.133/21;
- b) apresentar justificativa da escolha dos fornecedores utilizados para a realização dos orçamentos, nos termos do inciso IV do §1º do art. 23, Lei n. 14.133/21;
- c) apresentar estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais e das respectivas memórias de cálculo, conforme exige o inciso VI do art. 18, §1º da Lei n. 14.133/21.

No Termo de Referência:

a) indicar estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais e da respectiva memória de cálculo, nos termos da alínea i, art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 que impõe a demonstração clara e fundamentada da metodologia utilizada para a formação do valor estimado;

b) Definir a forma de disputa do certame, especificando se o pregão será realizado por ITEM ou por LOTE. Considerando a natureza do objeto, **recomenda-se** a adoção da modalidade por lote, visando maior eficiência, padronização e economicidade na execução contratual.

c) previsão de cota ou contratação exclusiva para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, ou justificativa para sua não previsão.

Com a adoção das medidas recomendadas, não se identificam outros óbices jurídicos que impeçam a continuidade do certame, estando o procedimento plenamente apto a prosseguir para a fase de publicação do edital e posterior realização da sessão pública.

Por fim, ressalto que este parecer possui caráter opinativo e não vinculante, destinando-se a subsidiar a decisão da autoridade competente, à qual compete avaliar e adotar as providências que entender cabíveis para a melhor adequação do procedimento à legislação vigente.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 04 de novembro de 2025.

Laryssa Nazaré Ferreira
OAB/MG 208.401