



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 21, de 14 de Janeiro de 2026

Processo Administrativo n.º 49950/2025. Aquisição de materiais e equipamentos odontológicos para a Secretaria da Saúde. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, *caput*, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

A Secretaria da Saúde, por meio da solicitação n.º 1170/2025, protocolada sob o n.º 49950/2025, pretende adquirir materiais e equipamentos odontológicos para atendimento de todos os pacientes que procuram as Unidades Básicas de Saúde do Município, orçados no total estimado em R\$ 403.933,40, com reservas orçamentárias autorizadas.

Para tanto, juntou os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar;
- b) Termo de Referência;
- c) Pesquisa de Preços;
- d) Cronograma físico-financeiro;
- e) Formulários de designação do gestor e dos fiscais do contrato;
- f) Minuta de Edital;
- g) Minuta de Contrato.

A Área de Licitações e Contratos, no ofício n.º 1170/2025, requer parecer sobre o pedido.

É o relatório.

II – DA NECESSIDADE DE PARECER

Este parecer é emitido em obediência do artigo 53, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021, relacionando-se exclusivamente aos aspectos jurídicos que norteiam o tema apresentado para verificação, visto que não cabe à área jurídica municipal analisar questões técnicas, mercadológicas ou de conveniência e oportunidade.

III – DA AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS





Consoante a Secretaria da Saúde, a aquisição encontra-se prevista na legislação orçamentária municipal. Integra, ainda, o Plano de Contratação Anual de 2025 (PAC), exigido pelo artigo 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021 e pelo Capítulo III, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023.

Recomenda-se à Área de Licitações e Contratos que verifique se há previsão no orçamento e no PAC de 2026, atualizando-o e republicando-o se for o caso.

As compras públicas buscam atender ao interesse público com a melhor qualidade, o menor custo e menos impacto ambiental.

Segundo o Estudo Técnico Preliminar, a aquisição em tela “...contribuirá para qualificar o atendimento, a ampliação do acesso da população aos serviços odontológicos e no fortalecimento da rede de atenção à saúde bucal.”

Para concretizar as contratações, o artigo 18, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece procedimentos a serem adotados na fase de planejamento do processo licitatório.

No presente caso, a requerente apresenta Estudo Técnico Preliminar elaborado por uma de suas servidoras e pelo Secretário Municipal, cuja avaliação cabe, em razão da especialidade que contém, à própria área de origem, competindo à esfera jurídica apenas consignar que, aparentemente, observa as recomendações contidas no parágrafo 1º do artigo 18, antes referido, à exceção da análise prevista no seu inciso X, o que será detalhado adiante.

Nele, estão mencionados os critérios de qualificação técnico-operacional a serem observados.

As quantidades estimadas pautaram-se no extrato das aquisições oriundas do Pregão Eletrônico n.º 44/2024, bem como na instalação das novas Unidades Básicas, uma já inaugurada e duas com previsão de inauguração em 2026, além de profissionais com mais horas de trabalho e aumento de atendimentos.

Acerca da análise de riscos, indicada no artigo 18, parágrafo 1º, inciso X, ressalvada alhures, embora obrigatória somente em contratações de grande vulto (artigo 22, parágrafo 3º), o que não é o caso, é prudente realizá-la de forma detalhada, a fim de identificar o que poderia comprometer o sucesso da licitação e/ou a boa execução da avença, pois a abordagem no item 1 aparentemente é superficial.

Consoante a doutrina:

“Como registramos em livro, o gerenciamento de risco é atividade que intenta gerenciar e controlar algo (um serviço, uma organização etc.) em relação a potenciais ameaças, minimizando os efeitos dos possíveis danos.” (BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações – Passo a Passo**. 2021, p. 235)





Acosta Termo de Referência conforme os requisitos legais, estabelecendo as condições de execução, pagamento, prazo de validade, condições para recebimento, normas técnicas a observar, etc.

Critérios de sustentabilidade foram estabelecidos no tópico 4.2.

Acerca da pesquisa de preços, utilizou o Sistema de Banco de Preços, o que atende ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, inciso III, da Nova Lei de Licitações.

Para alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal, está indicada a modalidade de licitação Pregão, para fins de Registro de Preços, com julgamento na forma menor preço por item, o que está de acordo com o artigo 33, da Lei n.º 14.133/21.

Como serão exigidas amostras, a doutrina e a jurisprudência adotam o seguinte posicionamento a respeito:

“O edital deve disciplinar de modo amplo e detalhado as condições para a apresentação e a adoção de procedimentos para o exame, inclusive prevendo os critérios para tanto. Não se admitem decisões subjetivas e arbitrárias no tocante a seu exame.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2021, p. 549) - grifou-se

“REPRESENTAÇÃO. CBTU. PROCESSO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. OITIVA DO RESPONSÁVEL. SUSPENSÃO DO PREGÃO PELA CBTU. CRITÉRIOS PARA HABILITAÇÃO TÉCNICA RESTRITIVOS À COMPETIÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A LICITAÇÃO DE SERVIÇOS INDEPENDENTES EM LOTE ÚNICO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DO EDITAL. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.” (Acórdão n.º 2763/2013, Processo n.º 012.741/2013-2, Plenário, TCU, Rel. Weder de Oliveira, j. 09/10/2013)

De seu bojo, extrai-se:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

[...]

9.4. recomendar à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) que **nas contratações** de soluções de tecnologia da informação em **que se fizerem necessários procedimentos para avaliação de amostra ou de prova de conceito, faça constar do instrumento convocatório:**

9.4.1. prazo adequado para apresentação da solução ou amostra a ser testada;

9.4.2. forma de participação dos demais licitantes e de outros interessados no acompanhamento do procedimento de teste da solução ou da amostra;

9.4.3. forma de divulgação do período e do local em que será realizado o procedimento de teste da solução ou da amostra, bem como do respectivo resultado;

9.4.4. critérios para avaliação do procedimento de teste da solução ou da amostra;” - grifou-se

Por conseguinte, recomenda-se a inclusão dos critérios avaliativos das amostras.





Somado a isso, sugere-se que a data da avaliação seja previamente divulgada, a fim de que os licitantes interessados possam acompanhar o ato.

Nesse sentido:

“REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPROPRIEDADES NA CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO 17/2016, PARA ‘PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUÁRIA’. DESCRIÇÃO GENÉRICA DO OBJETO, LEVANDO A BAIXA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. DETERMINAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO. NÃO CONHECIMENTO POR INTEMPESTIVIDADE. AUTOS EM CONDIÇÕES DE DECISÃO DE MÉRITO. PROVIMENTO PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE JOGO DE PLANILHA. DESCRIÇÃO ADEQUADA DOS SERVIÇOS A SEREM DESENVOLVIDOS NO TERMO DE REFERÊNCIA E NA ORDEM DE SERVIÇO EMITIDA NO ÂMBITO DO CONTRATO 63/2016. DEMONSTRAÇÃO DE QUE OS PREÇOS REGISTRADOS NA ATA 1/2016 SÃO VANTAJOSOS PARA A ADMINISTRAÇÃO. TRÊS OUTROS CONTRATOS JÁ CELEBRADOS POR OUTROS ÓRGÃOS QUE ADERIRAM À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 1/2016. SUSPENSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES.” (Acórdão n.º 1823/2017, Processo n.º 034.914/2016-1, Plenário, TCU, Rel. Walton Alencar Rodrigues, j. 23/08/2017)

De seu bojo extrai-se:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e 250, inciso IV e §2º, do Regimento Interno deste Tribunal e, diante das razões expostas pelo relator, em:

[...]

9.7.5. da determinação expedida no [Acórdão 1984/2008-TCU-Plenário](#), para que, *‘viabilize, em licitações que requeiram ‘prova de conceito’ ou apresentação de amostras, o acompanhamento de suas etapas para todos os licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade, insculpido no art. 3º da Lei 8.666/1993. Realize o acompanhamento in loco das principais etapas da ‘prova de conceito’ ou da apresentação de amostras, a exemplo da etapa de produção, no caso de licitações que requeiram tais demonstrações’;*”

A requerente indica, por fim, as dotações orçamentárias.

III.2 - DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA E CONTRATO

As minutas de edital, ata e contrato juntadas contêm as cláusulas obrigatórias e estabelecidas pelo artigo 92, da Lei n.º 14.133/2021, além de observarem o Decreto Municipal n.º 1.239/2023 e a Ordem Municipal de Serviço n.º 01/2025, motivo pelo qual não há maiores considerações a fazer.

Recomenda-se, entretanto, que inclua, na minuta do edital, item acerca da divulgação da data de avaliação das amostras, como orientado alhures.

IV – DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O artigo 104, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, confere à Administração Pública, dentre outras, a prerrogativa de fiscalizar a execução de seus contratos.





Para tanto, é recomendável que sejam designados servidores com conhecimento na área de que trata o objeto contratual e que sejam capacitados com frequência, a fim de evitar eventuais falhas no decorrer da contratação, salientando-se que a nomeação de funcionários sem a qualificação necessária poderá caracterizar erro grosseiro e ensejar a responsabilidade solidária do gestor que os indicou.

Nesse sentido:

“1.13. com arrimo no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Tocantins (DSEI-TO) de que a **fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993), relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba** ([Acórdão 3641/208-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 2913/2012-TCU-Plenário](#)), in Acórdão n.º 9240, Processo n.º 009.003/2016-9, 2ª Câmara, TCU, Rel. Ana Arraes, j. 16/08/2016) – grifou-se

“1. **CONTRATO ADMINISTRATIVO. FISCAL. INDICAÇÃO. QUALIFICAÇÃO. RESPONSABILIDADE. ERRO GROSSEIRO. CULPA IN ELIGENDO.** Incorre em erro grosseiro o gestor que indica, para a função de fiscal de contrato, servidor que não possui atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa, podendo ser responsabilizado por culpa *in eligendo* na ocorrência de irregularidades decorrentes de falhas na fiscalização. Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC 338/2019-Segunda Câmara, que considerou irregulares os atos dos recorrentes na fiscalização da execução de contratos de transporte escolar da prefeitura municipal de Presidente Kennedy, condenando-os ao ressarcimento ao erário e aplicando-lhes multa sancionatória. Os recorrentes foram designados como fiscais do contrato de transporte escolar do município e subsequentemente responsabilizados por atestarem os serviços para fins de pagamento embora os valores e as distâncias percorridas estivessem em desacordo com os termos contratuais. Em suas considerações iniciais, o relator, acompanhando o opinamento técnico, em análise da culpabilidade dos agentes, fez notar que as atribuições dos cargos exercidos pelos recorrentes não condiziam com a função para a qual foram designados, qual seja, de fiscal dos contratos de transporte escolar. Nesse sentido, afirmou não ser proporcional imputar condenação e multa tão gravosas a um servidor que ocupa o cargo de trabalhador braçal e que não possui sequer o ensino fundamental completo. **O relator destacou que um dos grandes equívocos cometidos por aqueles que designam fiscais de contratos é pensar, no desempenho dessa função, como uma mera formalidade simples de ser conduzida. Ao contrário, ressaltou que o servidor designado para esse mister deve ser detentor de conhecimento apurado e portador das especificidades técnicas inerentes ao objeto contratado, sob pena de responsabilização do gestor que o nomeou, em decorrência de estar agindo com culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*.** No caso concreto, o relator entendeu que a responsabilização deveria ter recaído sobre o gestor que os nomeou para a fiscalização, uma vez que se trataram de contratos totalmente incongruentes com o perfil profissiográfico dos recorrentes, que são servidores braçais, de forma que não se poderia exigir desses um desempenho eficaz no complexo exercício da fiscalização. Nessa seara, entendeu que faltou ao gestor o devido dever jurídico de cuidado e, assim, esse incorreu em erro grosseiro ao nomear servidores que não possuíam os atributos pessoais e profissiográficos necessários para que pudessem atuar decisivamente para o melhor resultado. Ante o exposto, o relator concluiu que os recorrentes não poderiam ser responsabilizados pela irregularidade apurada nos autos, razão pela qual deu provimento ao recurso, excluindo a condenação ao débito de ressarcimento e a multa aplicada.) (Acórdão TC-1628/2020-Plenário, TC 3820/2015, relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 08/02/2021)” – Informativo de Jurisprudência n.º 109, TCE/ES - grifou-se

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade do(a) gestor(a) da Pasta que as elaborou.





Como o Município alterou a redação original do artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, através do Decreto n.º 1.640/2024, passando a exigir que apenas o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, as indicações para as funções de gestão e fiscalização contratual contém ocupante de cargo comissionado, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, agora integrante do inciso II do aludido artigo 8º.

Em comentários ao artigo 7º, da Nova Lei de Licitações, encontra-se:

“Este artigo trata do **novo perfil das pessoas integrantes da equipe de apoio ou dos membros das comissões de contratação**, cuja finalidade é demonstrar que a matéria deve ser encarada como ‘de Estado’, e não do governo de plantão.” (ALMEIDA, Bruno Verzani L. de, e outros. **Nova Lei de Licitações**. 2ª ed., p. 104)

“O legislador procurou *profissionalizar as funções desempenhadas no âmbito das licitações e contratos administrativos*. Para tanto, acreditou que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, ao designar servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, conseguiria uma maior imparcialidade, bem como evitar fraudes neste tema. Afinal, tais agentes estariam sujeitos aos princípios dispostos no art. 37 “caput” da CF/88, bem como, no mais das vezes, gozariam de estabilidade. Em assim sendo, evitar-se-ia, com isto, privilégios indevidos, por exemplo.” (HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021**. 2021. p. 64)

O posicionamento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o artigo 7º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a expressão “preferencialmente” no sentido de obrigatoriedade, regra. Logo, quando as indicações não obedecerem a tal comando, a autoridade administrativa deve justificar a designação de servidores temporários ou comissionados.

Veja-se:

“Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações e que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. p. 158)

Sendo assim, a Secretaria esclareceu, no item 8 do Estudo Técnico Preliminar, as razões que a levaram a indicar ocupante de cargo comissionado para uma dessas funções.

Consequentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme as novas redações do artigo 8º e 19, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, e justificadas.

V – DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER





Antes de finalizar a presente manifestação, informa-se que não possui caráter vinculativo, podendo, a autoridade municipal, dentro de sua discricionariedade, acatar, ou não, a orientação. Entretanto, o seguimento do processo sem a observância dos aspectos legais será de sua responsabilidade exclusiva, podendo configurar erro grosseiro, se não motivado, consoante o Acórdão n.º 2503/2024, do Tribunal de Contas da União.

VI - DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que juntada a maioria dos documentos exigidos por lei, cabendo à Secretaria da Saúde, porém, (i) analisar os riscos, de forma detalhada, que possam comprometer a licitação e/ou a boa execução da avença; (ii) estabelecer os critérios de avaliação das amostras; e (iii) observar para não haver concomitância de pedidos com as contratações arroladas na Certidão n.º 254/2025.

A Área de Licitações e Contratos deverá verificar o orçamento e o PAC de 2026, bem como a recomendação quanto à minuta do edital.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido inteiro teor do edital e de seus anexos, bem como do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial Municipal, nos termos do artigo 54, *caput* e parágrafo 1º, da Lei n.º 14.133/21, combinado com a Lei Municipal n.º 3.953/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 595/2021. Facultativamente, poderão ser divulgados e mantidos no sítio eletrônico oficial do Município de Gramado, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 54.

Deverá ser publicado extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do parágrafo 1º do artigo 54.

Após a homologação, os documentos elaborados na fase preparatória, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, também deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final, evidentemente, compete ao Exmo. Sr. Prefeito.

Gramado, 14 de janeiro de 2026.

Procuradora-Adjunta do Município
OAB/RS n.º 117.492

Advogada Pública Municipal
OAB/RS n.º 51.849





Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **AUTORIZAR**, ante a documentação acostada pela Secretaria da Saúde, assim como as minutas de edital, ata e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para adquirir materiais e equipamentos odontológicos para as Unidades Básicas de Saúde, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam sanadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade da requisitante eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 14 de janeiro de 2026.

Prefeito de Gramado

