



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 385/2025 – PROGE.
INTERESSADO: Departamento de Licitações e Contratos.
REFERENTE: Protocolo nº 22.038/2025.
ASSUNTO: Licitação/ Fase interna/ Análise da minuta de edital/ Aprovação.

1. Síntese do Requerimento

A Secretaria Municipal de Administração, por meio da Gerência de Compras e Licitações, encaminhou-nos os autos de protocolo nº **22.038/2025** para que se avalie os atos praticados na instrução do **Pregão Eletrônico**, voltado ao **Registro de Preço** para a **“Aquisição de Materiais de consumo odontológico”**.

O valor estimado da licitação totaliza **R\$ 498.000,47 (quatrocentos e noventa e oito mil e quarenta e sete centavos)**.

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: estudo técnico preliminar (seq. 8.2); documento de formalização de demanda (seq. 8.3); justificativa de escolha de modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa (seq. 8.4); mapeamento de preços (seq. 8.5); justificativa de preços (seq. 8.6); análise de riscos (seq. 8.7); PCA 2025 (seq. 8.8); justificativa da licitação (seq. 8.9); justificativa de conversão do certame para ampla concorrência em caso de ausência de competitividade entre MEs e EPPs (seq. 8.10); justificativa sobre os critérios exigidos para comprovação da qualificação econômica-financeira (seq. 8.11); justificativa para solicitação de amostras (seq. 8.12); justificativa de solicitação de licença sanitária e autorização de funcionamento (seq. 8.13); dados DEPOR (seq. 8.14); justificativa para solicitação de catálogo (seq. 8.15); justificativa para exigência de registro da ANVISA (seq. 15.2); cotações e mapa de preços (seqs. 16.2 a 16.4); termo de referência (seq. 16.6); requisição ao compras (seq. 18.2); pedido de licitação (seq. 18.3); despacho do DEPOR; decreto de nomeação do pregoeiro e sua equipe de apoio (seq. 52.2) e minuta do edital (seq. 52.3).

Acompanhado desta e outras informações, vêm os autos para prolação de parecer.

2. Análise





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente cumpre mencionar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

2. a) Da utilização do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (artigo 6º, XIII e artigo 29 da Lei n.º 14.133, de 2021) (seq. 8.4).

2. b) Do sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços – SRP – poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente.

No caso, verifica-se que a Administração indicou que a “utilização desses parâmetros busca a seleção da proposta que melhor atenda aos interesses da Administração Pública, mas também a qualidade dos produtos. Esta combinação de critérios e modos de disputa visa garantir a efetividade na contratação, considerando todo o ciclo de vida do objeto, sede a seleção até a entrega dos itens” (seq. 8.4).

2.c) Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei n.º 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- i) documento para formalização da demanda;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

ii) estudo técnico preliminar;

iii) mapa(s) de risco;

iv) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos seqs. 8.3, 8.2, 8.7 e 16.6.

Especificamente quanto ao termo de referência, o artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, o define como 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.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as 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.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

Ainda, cumpre mencionar que a possibilidade de exigência de amostra, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão no artigo 17, §3º, artigo 41, II, e artigo 42,





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

§2º, todos da Lei n.º 14.133/2021.

A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade. O julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

No caso em tela, a secretaria justificou a necessidade de amostras nos seguintes termos: “A solicitação de amostras permite que os produtos oferecidos sejam avaliados quanto à qualidade. Em se tratando de materiais odontológicos, a qualidade é um fator importante para garantir a segurança do tratamento odontológico e a eficácia dos tratamentos”

Quanto à exigência de amostras, o item 12 do termo de edital satisfaz as orientações do TCU, pois:

- a) foram exigidas amostras apenas do licitante melhor classificado em prazo reputado pela Administração Pública como razoável (Acórdãos TCU nº 538, de 2015 - Plenário e nº 2.796, de 2013 - Plenário);
- b) houve o detalhamento das regras para avaliação objetiva das mesmas (Acórdão TCU nº 1.491, de 2016 - Plenário); e
- c) foi prevista penalidade para a hipótese de não apresentação das amostras exigidas dentro do prazo estipulado pelo certame (Acórdão TCU nº 299, de 2011 - Plenário).

Em relação a avaliação de catálogo tem-se que é uma das alternativas de que dispõe o gestor público para assegurar a eficácia da contratação, tendo como objetivo verificar a especificação do produto ofertado aos requisitos mínimos estabelecidos.

O referido requisito foi justificado nos seguintes termos: “A apresentação de catálogo/ficha técnica do item, pelos fornecedores, tem como objetivo elucidar eventuais





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

dúvidas quanto à marca/fabricante dos produtos ofertados, quando desconhecidas pela equipe técnica, visando o cumprimento das características propostas no descritivo do produto, visto que, parte dos licitantes apresentam a proposta com a mera transcrição do descritivo do edital, o que, muitas vezes, não retrata a realidade do item. Desse modo, a solicitação de catálogo do fabricante, possibilita agilizar e facilitar a análise da equipe técnica durante a sessão, bem como complementar informações omissas da proposta (a exemplo de modelo, marca, características do produto e composição, entre outros)".

Portanto, depreende-se que a solicitação de catálogo e de amostras foi devidamente motivada.

2. d) Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada nos seguintes termos:





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Para a Secretaria de Saúde (SEMSA) o atendimento odontológico é parte integrante das políticas de saúde básica oferecidas pela rede do SUS no município. A aquisição de materiais de consumo e de instrumentos odontológicos é parte fundamental para a continuidade do tratamento dos munícipes.

A aquisição regular e suficiente de insumos odontológicos é fundamental para assegurar que as equipes de saúde possam oferecer atendimento odontológico eficaz, seguro e humanizado, promovendo assim o bem-estar e a qualidade de vida da população atendida.

A escassez desses insumos compromete diretamente a capacidade de atendimento e a segurança dos procedimentos odontológicos realizados nas unidades de saúde, podendo resultar em riscos à saúde dos pacientes e dos profissionais envolvidos. Além disso, a ausência de materiais adequados pode limitar a realização de procedimentos preventivos e curativos, afetando diretamente a promoção da saúde bucal e o tratamento de problemas odontológicos na comunidade.

Para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), no Departamento de Bem-Estar Animal, a licitação de material odontológico se justifica pela necessidade de atender casos de urgência e emergência, nos quais problemas odontológicos podem comprometer a saúde e o bem-estar dos animais em situação de rua e vulneráveis. A disponibilidade desses materiais é essencial para a realização de intervenções rápidas, prevenindo agravamentos e garantindo um atendimento adequado nas situações que exigem cuidados imediatos.

Para a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), os materiais adquiridos serão utilizados nas unidades escolares com o intuito de orientar os alunos sobre as boas práticas nos cuidados de higiene pessoal.

Por fim, ao adquirir os materiais por meio de processo licitatório, este órgão busca assegurar a transparência no processo de aquisição, permitindo a seleção

dos fornecedores mais bem qualificados e a obtenção dos melhores produtos, combinado com o menor custo para o município.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observa-se, ainda, que são vedadas especificação do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º, da Lei n.º 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação,





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Diante dessa exigência, verifica-se, que no caso em tela, restou estabelecido NO ITEM 13.8.2 e seguintes que: “Apresentar Licença Sanitária da empresa licitante expedida pela Vigilância Sanitária do órgão competente (municipal ou estadual), dentro do prazo de validade. (...)”

13.8.3 Apresentar Autorização de Funcionamento (AFE), da Licitante, emitida pelo Ministério da Saúde, ou cópia legível da sua publicação no DOU. A AFE deverá ser apresentada pelas empresas que ganharem os seguintes itens: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 30, 36, 37, 43, 44, 49, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 84, 85, 111, 112, 115, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 165, 167, e 169.”

De modo a justificar os supramencionados requisitos a secretaria consultante pontuou que: “A qualificação técnica busca identificar profissionais cujo acervo técnico indique a responsabilidade e a aptidão legal para a execução do objeto. Nesse sentido, a Licença Sanitária é fundamental por impactar diretamente na segurança e na qualidade dos produtos, e está diretamente relacionada à: • Conformidade com Boas Práticas de Fabricação: A obtenção da licença sanitária geralmente requer a conformidade com boas práticas de fabricação (BPF), que são diretrizes essenciais para garantir a qualidade e a consistência dos produtos ao longo do processo de produção. Isso inclui desde a seleção adequada de matérias-primas até o controle de qualidade final dos produtos. • Responsabilidade na Gestão de Recursos Públicos: Ao exigir licença sanitária, os órgãos públicos demonstram responsabilidade na gestão dos recursos destinados à saúde. A aquisição de produtos de fornecedores licenciados aumenta a confiança de que estão em conformidade com os mais altos padrões de segurança e qualidade, assegurando um uso eficiente e eficaz dos recursos públicos. Além disso, a Autorização de Funcionamento (AFE), emitida pelo Ministério da Saúde, busca assegurar que apenas empresas legalmente estabelecidas e fiscalizadas pelo Ministério da Saúde participem das licitações públicas. Os principais motivos para essa exigência são: • Cumprimento de Regulamentações Sanitárias: A Autorização de Funcionamento (AFE) é um documento que atesta que a empresa está devidamente registrada e autorizada para operar na fabricação, importação, exportação ou distribuição de produtos. Essa autorização é concedida após a verificação de que a empresa cumpre com as exigências sanitárias





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

estabelecidas, garantindo que seus produtos são produzidos em conformidade com as normas de segurança e qualidade necessárias para proteger a saúde pública. •
Transparência e Legalidade nos Processos de Compra: A exigência da AFE promove a transparência nos processos licitatórios, garantindo que apenas fornecedores legalmente autorizados a produzir e a comercializar participem das licitações públicas. Isso evita o ingresso de produtos de procedência duvidosa ou não regulamentada nos órgãos públicos, protegendo a integridade dos processos de compra. Por tudo isso, a exigência de Licença Sanitária e da Autorização Funcionamento (AFE) não apenas assegura a qualidade e a conformidade dos produtos com as normas sanitárias, mas também visa diminuir potencialmente os riscos inerentes à eficiência na gestão de recursos públicos, à transparência do certame e à legalidade nos processos de compras da Administração Pública” (seq. 8.13).

Ainda, restou estabelecido no edital a exigência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para os itens de consumo odontológico constantes no objeto da licitação.

A justificativa para a essa exigência é que: “A exigência de regularização sanitária encontra respaldo na Lei nº 6.360/1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que estão sujeitos os medicamentos, produtos para a saúde, cosméticos, saneantes e afins. Da mesma forma, a Resolução RDC nº 751/2022, atualmente vigente, estabelece os critérios de regularização de dispositivos médicos, substituindo a antiga RDC nº 185/2001. Nos termos da legislação vigente, materiais de uso odontológico classificados como dispositivos médicos (tais como seringas, brocas, agulhas, sugadores, materiais de moldagem, entre outros) devem possuir registro ou cadastro na ANVISA, conforme o risco associado ao seu uso, sendo essa uma exigência essencial para garantir a segurança, eficácia e qualidade do produto. A exigência se mostra pertinente e razoável, tendo em vista que esses materiais são utilizados diretamente em procedimentos clínicos, muitas vezes em áreas críticas da cavidade bucal, com potencial exposição a fluidos corporais e risco de infecção cruzada. Assim, assegurar que os produtos atendam às normas sanitárias vigentes é uma medida indispensável para a proteção da saúde pública. O registro na ANVISA é um mecanismo de controle regulatório que atesta que o produto foi devidamente avaliado quanto à sua conformidade técnica, biossegurança e desempenho, além de garantir que o fabricante ou distribuidor está regularmente autorizado a





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

comercializar o item no território nacional. Além disso, o registro é fundamental para fins de rastreabilidade e responsabilização legal em casos de falhas, contaminações, recalls ou outras irregularidades relacionadas ao material fornecido. Dessa forma, a exigência de comprovação do registro sanitário junto à ANVISA representa uma medida legítima e necessária, visando à contratação de produtos que atendam aos requisitos mínimos de qualidade e segurança exigidos para o exercício da atividade odontológica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)” (seq. 15.2).

Ou seja, a partir da motivação apresentada é possível inferir que restou devidamente fundamentado a razão pela qual se torna necessária a aquisição de bens com esses requisitos.

2. e) Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 6.17 do termo de referência que: “Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser priorizados os seguintes requisitos, que se baseiam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis: 6.17.1.1. O contratado deverá assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis”. Atendendo, desse modo, a determinação legal.

2. f) Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, conforme documentos de seqs. 8.5, 8.6, 16.2, 16.3 e 16.4, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos, conforme justificativa de preços.

2. g) Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada ao seq. 52.2, de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (artigo 8º, § 1º e 5º, da Lei n.º 14.133/2021).

2. h) Da participação de ME, EPP

A Lei Complementar n.º 123/2006 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O artigo 48, inciso I da supramencionada Lei estabelece que: “deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)”.

Desse modo, o item 7.2.1 da minuta do edital dispõe que: “A participação neste pregão é exclusiva aos microempreendedores, microempresas e empresas de pequeno porte”.

2. i) Da minuta de edital

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no artigo 25, caput, da Lei n.º 14.133/2021, com as devidas adaptações às





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

especificidades de cada contratação.

Ora, no caso em tela, no edital consta o objeto da licitação (item 2) e as regras relativas à convocação (itens 7 e 8), ao julgamento (item 11), à habilitação (item 13), aos recursos (item 14) e às penalidades da licitação (item 20), à fiscalização e à gestão do contrato (item 8 , anexo I), à entrega do objeto (item 5, anexo I) e às condições de pagamento (item 12, anexo V).

2. j) Da disponibilidade orçamentária

No presente caso, em atenção ao artigo 6º, XXIII, “j”, c/c artigo 18, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, consta ao seq. 40.2 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Portanto, diante do exposto, não se vislumbram impedimentos ao prosseguimento do feito.

3. Conclusão

À guisa destas considerações, observa-se que o processo está adequado para o seu prosseguimento.

Em linhas finais, aproveita-se o ensejo para destacar que:

a) a presente manifestação possui 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.¹ Ou seja, o parecer é espécie do gênero de ato enunciativo, no qual a Procuradoria se limita a exarar um entendimento técnico sobre determinado assunto e emitir orientação jurídica sem caráter mandamental. Destarte, na hipótese de discordância, observados os limites normativos, faculta-se ao gestor exercer seu poder discricionário e praticar ato distinto daquele recomendado no presente parecer;

¹ “Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

b) Por fim, destaque-se ainda que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como das dotações orçamentárias e demais cautelas de praxe, visto que o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.

Pinhaís, 27 de junho de 2025.

Alfredo Borges Moreno
Procurador Geral do Município

Theo Botelho Mares de Souza
Procurador do Município

Bianca Mara L. Rissi
Assessora Especial de Gabinete

Leandro Buss
Assessor Técnico da Procuradoria

