PARECER JURÍDICO INICIAL

(referencial)

PREGÃO ELETRÔNICO
PROCESSO LICITATÓRIO N.º 087/2026
PREGÃO ELETRÔNICO N.º 034/2026
Interessado: Secretaria de Saúde

Assunto: Parecer inicial em procedimento licitatório realizado na modalidade "pregão", forma "eletrônica", destinado a "aquisição de materiais odontológicos, insumos e equipamentos", para atender as necessidades do Setor de odontologia pública, através da Secretaria de Saúde do Município.

RELATÓRIO

Trata-se de análise da fase interna do procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, visando ***aquisição de materiais odontológicos, insumos e equipamentos, para atender as necessidades do Setor de odontologia pública, através da Secretaria de Saúde do Município***

Segue análise jurídica.

I - DA OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO

A Lei Federal 14.133/2021, estabelece em seu artigo 53, caput, que "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", apresentando parecer jurídico em linguagem simples e compreensível de forma clara e objetiva (artigo 53, § 1º, I e II).

Cumprido o ordenamento legal, faz-se necessário o presente parecer jurídico objetivando preservar a formalidade que o ato necessita.

II - DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores.

Isso porque, a análise empreendida pela Assessoria Jurídica é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

> Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho

> aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III - DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO ADOTADA

Consoante se aufere do contido nos autos, o presente feito está tramitando de acordo com a Lei nº 14.133/21. O sistema de registro de preços é conceituado pelo artigo 6º, XLI e XLV:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> [...]
> XLI - pregão: 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;
> [...]
> XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

No caso em tela, busca-se a ***aquisição de materiais odontológicos, insumos e equipamentos,*** que, salvo melhor juízo, caracteriza-se como produto comum.

Dessa feita, deve ser adotada a modalidade pregão, consoante se extrai do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
>
> **Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia**, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei. (grifo meu)

Do dispositivo legal extrai-se que a modalidade de pregão seguirá o rito procedimental do artigo 17. Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 (2021, p.440), ensina que "o pregão é adequado para contratação de compras e serviços (inclusive de engenharia, quando o objeto for comum)"[1].

Ao que se extrai da justificativa constante nos autos, os produtos a serem adquiridos possuem padrão de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital. Além disso, não se busca a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como obras e serviços de engenharia.

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.

Considerando o exposto, tem-se como adequada a modalidade de licitação adotada pelo gestor, inclusive no que tange à adoção de procedimento eletrônico. Isso porque o § 2º do artigo 17 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que as licitações serão realizadas preferencial sob a forma eletrônica.

Nesta toada, no presente Processo Licitatório, a modalidade de pregão é aplicável por se tratar de ***registro de preço para aquisição de materiais odontológicos, insumos e equipamentos***, com fornecimento parcelado do item previsto, e toda a documentação inicial está em consonância com o que ordena a Lei 14.133/2021. Presente, portanto, a possibilidade da utilização do sistema de registro de preços, visto estar prevista na Lei das Licitações em seus artigos 78, IV e 82 e seguintes

IV - DA PESQUISA DE PREÇO

No que tange à pesquisa de preços, o § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

> 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.
>
> I
>
> II
>
> § 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. (...)

Analisando-se os autos, verifica-se que a pesquisa de preços foi realizada diretamente com fornecedores especializados no setor, o que possibilitou a apuração do preço praticado pelo mercado, utilizando ainda, as plataformas digitais de transparência de órgãos públicos que contrataram os mesmos produtos.

Não obstante, o Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando- se aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa:

> **A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos,** a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço e referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara (grifei).

Acredita-se que os dados que integram a cesta de preço tenham sido objeto de análise pelo gestor. Em esse não sendo o caso, recomenda-se seja procedida análise crítica dos valores.

Adiante, ao tratar sobre o planejamento de compras, o artigo 40 da Lei nº 14.133/21 diz: *"O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)"*. O dispositivo legal parcialmente transcrito estabelece que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual. No caso em apreço, restou devidamente demonstrada a quantidade necessária dos produtos para fazer face ao consumo anual.

V - QUANTO AOS DEMAIS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA

Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho[1]: *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

> 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:
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
>
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> V - a elaboração do edital de licitação;
>
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 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.
> (Grifei)

O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso.

Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções.

Nesta senda, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da "pretensão contratual". Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade da contratação pretendida. O documento refere que a realização de um pregão, pelo critério de julgamento menor preço por item é a modalidade de aquisição mais adequada.

A análise das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda objeto do presente processo transborda o escopo de atuação desta Assessoria Jurídica. Tal análise cabe exclusivamente ao gestor.

Em que pese o referido no parágrafo anterior, cabe a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do estudo técnico preliminar, deve examinar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre considere tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o exame do maior número possível de soluções.

Registrada a recomendação de sempre se buscar analisar o maior número possível de soluções disponíveis no mercado, observa-se que o estudo técnico preliminar juntado aos autos está de acordo com as exigências legais, tendo sido elaborado na fase inicial do planejamento do certame.

Referente à minuta do Termo de Referência, do Edital e do Contrato, o setor demandante elencou os requisitos mínimos conforme preleciona a Lei 14.133/2021.

VI - DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

O presente Processo Licitatório prevê em seu Edital o critério de julgamento pelo MENOR PREÇO por ITEM, porquanto a empresa contratada deva ofertar os produtos previstos no Termo de Referência na sua totalidade ofertando preço mais vantajoso, obedecendo ao artigo 33, I da Lei de Licitações.

Nesse critério deve-se considerar o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, na estrita observância ao artigo 34 da Lei nº 14.133/2021.

Como a modalidade da licitação é a de pregão eletrônico, o critério selecionado está de acordo com a norma regente. Verifica-se ainda que o Edital segue a média de preços obtidas na pesquisa, a qual deverá ser observada durante o processo licitatório, a teor do artigo 82, V da Lei 14.133/2021.

No mais, deverão os interessados observar os prazos para a apresentação de propostas e os lances previstos no Edital e no artigo 55 da Lei 14.133/2021.

VII - DA CONCLUSÃO

Considerando o Objeto e a Justificativa apresentados no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar devidamente anexados ao Edital e ao processo licitatório, respectivamente, para a realização da licitação, à luz da necessidade apresentada, tem-se que o presente Processo Licitatório se faz adequadamente necessário para atingir os fins de aquisição do produto especificado, ***visando aquisição de materiais odontológicos, insumos e equipamentos***

Ademais, o Edital e Contrato esclarecem os recursos orçamentários destinados ao cumprimento da despesa prevista para o presente processo, bem como todas as condições de participação dos interessados no certame, além dos esclarecimentos operacionais necessários ao isonômico andamento da disputa.

É de conhecimento notório que todo o ordenamento jurídico deve respeitar os regramentos expostos na Constituição Federal de 1988. Da Lei Maior de 1988 se extrai que

os Entes Federativos obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ainda, que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei (artigo 37, inciso XXI da CF).

Dito isto, não se vislumbra eventual ilegalidade no presente Processo de Licitação, Pregão Eletrônico para Registro de Preços, sendo que todo o procedimento adotado pela Comissão de Licitação se apresenta condizente com o que prevê a Lei 14.133/2021.

Pelo exposto, verificada a formalidade, a adequação e a legalidade que o feito requer, após encerramento da instrução, deverá a autoridade competente promover a divulgação do edital de licitação, nos moldes dos artigos 53, § 3º e 54 da Lei Federal n. 14.133/2021, pelo prazo estabelecido no artigo 55 da mesma Lei.

Por fim, esta Procuradoria manifesta-se pela **VIABILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do processo 087/2026, pregão eletrônico 034/2026, emitindo assim um **PARECER FAVORÁVEL** ao pretendido

É meu parecer, salvo melhor juízo.

Corguinho – MS, 12 de Novembro de 2026.

Lidiane Amália Sandim Klagenberg Arantes
Procuradora Geral do Município
OAB MS 21.061