PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 03.6.004/2025
INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ
À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL TECNICO HOSPITALAR, A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ/PA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA. APROVAÇÃO.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta realizada pela Comissão Permanente de Licitação, acerca do Processo Administrativo nº 03.6.004/2025, Procedimento Licitatório na Modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, cujo objeto é aquisição de material hospitalar, a fim de atender as necessidades da Secretaria de saúde do município de Nova Esperança do Piriá/PA.

O feito vem a esta Assessoria Jurídica para apreciação e emissão de parecer conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto

da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.1 – PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Verifica-se que o termo de referência foi elaborado a partir do estudo técnico preliminar, conforme elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei 14.133/2021.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> 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.

O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Com relação ao ETP da contratação, este deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade de contratação, com especial atenção à demonstração do interessa público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista a prestação de serviços de interesse público realizados pela Prefeitura e Secretaria, onde o objeto da aquisição atenderá a população e aos servidores públicos quanto a necessidade de aquisição de material de construção, portanto, a contratação em apreço é imprescindível para a continuidade das atividades desenvolvidas no âmbito da administração pública do município.

No presente caso, observou-se que o ETP foi elaborado de modo a contemplar as exigências legais e normativas acima, descrevendo as necessidades no seu objeto.

Neste sentido, uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas

metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a administração.

Registra-se que no caso concreto, com relação ao levantamento de mercado, a pesquisa de levantamento de preços foi obtida através de ampla pesquisa de preços.

Vale ressaltar que a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

No caso em análise, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada.

É digno de nota que via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021.

No caso presente, a forma de contratação escolhida admite o parcelamento, conforme consta em edital: “A licitação será dividida em itens, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens for de seu interesse.”

O artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133 de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise de riscos.

No caso em análise, não foi constatada a elaboração da análise de riscos, sendo conveniente ressaltar que se deve elaborar em processos futuros.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/21, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu § 1º:

> 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.
> (...)

Constatou-se no caso em análise que as despesas decorrentes da contratação estão devidamente previstas na lei orçamentária e a despesa, sendo que a indicação orçamentária será feita no momento de lavratura do contrato ou documento substitutivo. Para os exercícios financeiros subsequentes "será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento." (vide edital)

Deste modo, verifica-se que a solicitação para a realização do certame partiu da autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua contratação. Há também o termo de referência para fins de especificação do objeto.

O processo possui em seu conteúdo cotação de preços, que permite a mensuração da estimativa de preço e do valor da despesa a ser contratada.

O ato convocatório traz em seu bojo o objeto que se pretende contratar com o presente certame, discriminado no termo de referência as características e quantificação, ou seja, está devidamente definido.

As especificidades da Lei Complementar nº 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, estão sendo observadas pela minuta do edital.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitações para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

II.2 – DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

Após leitura detida do edital, foi possível verificar que os itens da minuta estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei n° 14.133/21, 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.
> § 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.
> § 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.
> § 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.
> § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato,

> conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.
> § 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela: I - obtenção do licenciamento ambiental;
> II - Realização da desapropriação autorizada pelo poder público.
> § 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.
> § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.
> § 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:
> I - Reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;
> II - Repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.
> § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:
> I - Mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência
> II - Oriundos ou egressos do sistema prisional. (G.N)

Destarte, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade do contratante, se faz necessário o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 NLLC.

O artigo 25, § 7º, da NLLC, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índices de reajustamento de preço, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

A presente observação acima, encontra-se na minuta do Termo de Referência, que é parte anexa ao contrato.

No presente caso, observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados e realizará licitação sem margem de preferência.

As especificidades decorrentes da Lei Complementar n.º 123/2006, estão sendo observadas na minuta do edital.

No instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de menor preço por item. A escolha atende ao que determina o artigo 33, I, NLLC e o modo de disputa "aberto e fechado", do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

No que consiste a minuta do contrato, verifica-se que este segue as regras previstas pelos artigos 89 e 92 da Nova Lei de Licitações. A Minuta do Termo de Contrato, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta, de forma que contém todas as cláusulas pertinentes a esta contratação.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o processo atende as exigências contidas na Lei n° 14.133/21, tanto no edital como na minuta do contrato, o que permite a esta assessoria jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido, podendo dar prosseguimento a fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis. É o parecer.

Nova Esperança do Piriá/PA, 26 de fevereiro de 2025.

REYNNAN MOURA DE LIMA:02090002280

Assinado de forma digital por REYNNAN MOURA DE LIMA:02090002280
Dados: 2025.02.26 16:55:10 -03'00'

REYNNAN MOURA DE LIMA
Assessor Jurídico/PMNEP
OAB/PA 25.123