



PARECER JURÍDICO

OBJETO: ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS, MATERIAL MÉDICO-HOSPITALAR, ODONTOLÓGICO, MATERIAL PERMANENTE E DEMAIS MATERIAIS DE CONSUMO, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS – CEO DR. RAIMUNDO XAVIER DE ARAÚJO E DA POLICLÍNICA DR. JOSÉ MARTINS DE SANTIAGO, SOB RESPONSABILIDADE DO CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO DE RUSSAS – CPSMR.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS NA ÁREA DA SAÚDE. ART. 28, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. GOVERNANÇA. SEGURANÇA JURÍDICA. REGULARIDADE FORMAL. PARECER FAVORÁVEL.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado no âmbito do Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Russas – CPSMR, que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para o fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares, materiais odontológicos, materiais permanentes e demais materiais de consumo, destinados ao atendimento das necessidades operacionais e assistenciais do Centro de Especialidades Odontológicas – CEO Dr. Raimundo Xavier de Araújo e da Policlínica Dr. José Martins de Santiago, unidades vinculadas ao referido Consórcio Público de Saúde.

O procedimento licitatório em análise será processado na modalidade Pregão Eletrônico, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Para fins de exame jurídico e controle prévio de legalidade, foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica os documentos que compõem a fase preparatória da contratação, notadamente aqueles exigidos pela legislação vigente para a adequada instrução do processo licitatório.

É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

Em observância ao disposto no art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, procede-se à análise da regularidade jurídico-formal do procedimento licitatório em exame, competindo-lhe o exame prévio da legalidade dos atos do procedimento licitatório, bem como a verificação da conformidade jurídica das minutas do edital e do contrato administrativo, sem adentrar no mérito administrativo, técnico ou econômico da contratação. Vejamos o que dispõe o referido dispositivo legal:

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;

Nesse contexto, a atuação desta Procuradoria Jurídica limita-se à análise jurídico-formal do procedimento, observando-se os limites legais da função consultiva, em consonância com o modelo de governança instituído pela Lei nº 14.133/2021, que reforça a segregação de funções e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em cada etapa do processo de contratação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 19, que as contratações públicas devem observar práticas de governança e gestão de riscos, de modo a assegurar a transparência, a eficiência, a integridade e a segurança jurídica dos procedimentos administrativos. Tal diretriz reflete-se, especialmente, na exigência de adequado planejamento da contratação, com a prévia definição das necessidades administrativas e das soluções disponíveis no mercado. Transcreve-se, por oportuno, o teor do art. 19:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;



II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Ainda nesse sentido, o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que o processo licitatório deverá observar, dentre outros, o princípio do planejamento, o qual se materializa na fase preparatória da contratação, considerada etapa essencial para a regularidade do certame e para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Passa-se à transcrição do art 12:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a fase preparatória do processo licitatório, estabelecendo que esta deverá ser compatível com o Plano de Contratações Anual, quando existente, e conter os elementos necessários à adequada caracterização do objeto, à definição da solução a ser contratada e à avaliação dos riscos inerentes à contratação. O § 1º do referido artigo reforça a necessidade de que as decisões adotadas na fase preparatória sejam devidamente motivadas, com base em critérios técnicos, econômicos e administrativos. Nesse sentido dispõe:

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.

No caso em análise, verifica-se, em juízo de cognição sumária e sob o aspecto exclusivamente jurídico-formal que o procedimento encontra-se instruído com os principais instrumentos de planejamento exigidos pela legislação, tais como o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, os quais evidenciam a necessidade administrativa, a análise das alternativas disponíveis e a definição da solução escolhida, em consonância com as atividades finalísticas das unidades de saúde vinculadas ao CPSMR.

Cumprе destacar, ainda, que o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca os princípios que regem as contratações públicas, dentre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o planejamento, a transparência, a motivação, a segurança jurídica e o julgamento objetivo. Tais princípios orientam toda a interpretação e aplicação da norma, devendo ser observados desde a fase interna até a execução contratual.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabelece como diretriz das contratações públicas a adoção de práticas de gestão de riscos e de controle preventivo, reforçando a importância do planejamento e da adequada instrução do processo administrativo, como mecanismos de mitigação de falhas e irregularidades futuras.

No tocante à estimativa de preços, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor estimado da contratação seja definido a partir de pesquisa de mercado, realizada conforme parâmetros objetivos, de modo a subsidiar a avaliação da vantajosidade da contratação e a compatibilidade dos preços praticados com aqueles usualmente observados no mercado. Passa-se à transcrição do artigo:



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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

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

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por

meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Ressalte-se que a análise quanto à metodologia adotada na pesquisa de preços, bem como à compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado, constitui atribuição da área técnica demandante, não se inserindo no escopo desta manifestação jurídica.

O Termo de Referência, por sua vez, encontra fundamento no art. 40 da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição clara e precisa do objeto, com especificações suficientes para orientar a formulação das propostas e a execução contratual, vedadas exigências excessivas ou desnecessárias que possam restringir a competitividade do certame.

No mesmo sentido, o art. 44 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o julgamento das propostas deverá observar critérios objetivos, previamente definidos no instrumento convocatório, assegurando a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, o art. 47 da Lei nº 14.133/2021 reforça que o processo licitatório deve ser conduzido de forma a garantir a seleção da proposta mais vantajosa, considerando não apenas o



preço, mas também os aspectos relacionados à qualidade, à eficiência e à adequação da solução às necessidades da Administração Pública.

Dessa forma, sob o prisma jurídico-formal, e considerando os elementos constantes dos autos, verifica-se que o procedimento licitatório encontra-se, em tese, alinhado às disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere às exigências de planejamento, governança, motivação e observância dos princípios que regem as contratações públicas, não se identificando, nesta fase de análise, óbices jurídicos ao regular prosseguimento do certame.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e à luz da documentação constante dos autos, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se favoravelmente ao regular prosseguimento do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, destinado à contratação de empresa para fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares, odontológicos, materiais permanentes e demais materiais de consumo, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, por entender que a fase preparatória da contratação encontra-se, em tese, alinhada às disposições da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva-se que a presente manifestação não abrange a análise de mérito administrativo, técnico ou econômico, competindo às áreas responsáveis a verificação da vantajosidade da contratação, da adequação técnica do objeto, da conformidade da pesquisa de preços e da regularidade fiscal e operacional dos futuros contratados.

É o parecer.

Russas, 04 de fevereiro de 2026

Francisca Maria Silva de Freitas

Francisca Maria Silva de Freitas

Procuradora Jurídica do CPSMR

OAB/CE nº 22588

Resolução nº 28042025/005