

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 189/2026

Modalidade: Pregão Presencial - SRP

PREGÃO PRESENCIAL Nº 041/2026

OBJETO: Processo Licitatório. Parecer jurídico no Pregão Presencial nº 041/2026. Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de confecção de próteses odontológicas destinadas ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Programa Laboratório Regional de Próteses Dentárias – LRPD, integrado à Política Nacional de Saúde Bucal – Brasil Sorridente, do Município de Augustinópolis/TO.

Trata-se do Pregão Presencial – SRP nº 041/2026, referente ao Processo Licitatório nº 189/2026, destinado ao registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de confecção de próteses odontológicas destinadas ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Programa Laboratório Regional de Próteses Dentárias – LRPD, integrado à Política Nacional de Saúde Bucal – Brasil Sorridente, do Município de Augustinópolis/TO.

Foram encaminhados a esta assessoria o Termo de Referência, os despachos e expedientes de autuação, as manifestações de disponibilidade orçamentária e financeira e a minuta do edital com seus anexos, para análise jurídica prévia.

Na sequência, o processo foi remetido a esta assessoria para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta do edital, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. É o relatório. Passo à análise.

Inicialmente, é importante consignar que este parecer tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.



O exame prévio do edital possui natureza jurídico-formal e busca verificar sua compatibilidade com os requisitos do art. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, observadas as limitações da documentação encaminhada e as recomendações deste parecer:

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.

Para o regular prosseguimento, deverão estar formalmente juntados e válidos, conforme aplicável, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, análise dos riscos, pesquisa de preços com memória de cálculo e orçamento estimado, Termo de Referência, edital, minuta da Ata de Registro de Preços, minuta contratual e solicitação de parecer. Eventuais hipóteses de dispensa de documentos deverão ser fundamentadas segundo a regulamentação aplicável.

A regularidade do procedimento pressupõe, ainda, a autorização da autoridade competente, a indicação da disponibilidade orçamentária quando exigível e o ato de designação dos agentes responsáveis, competindo à Administração certificar a efetiva junta, a validade e a compatibilidade desses documentos.

O Termo de Referência deverá conter os elementos previstos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, observadas a natureza do objeto e as particularidades do Sistema de Registro de Preços:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: 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.

Importante constar que no tocante às formalidades do edital, e ao elenco de anexos, a legislação prevê determinadas disposições, dentre as quais citam-se as mais importantes a seguir:

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. [...]

§ 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. [...]

No que respeita à minuta da Ata de Registro de Preços e aos eventuais instrumentos contratuais dela decorrentes, deverão ser observadas, quando cabíveis, as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Dessa forma, a regularidade da instrução e o prosseguimento do certame ficam condicionados à compatibilidade entre os documentos da fase preparatória, o termo de

referência, o edital e a minuta da Ata de Registro de Preços, bem como ao atendimento das ressalvas apresentadas a seguir.

Quanto ao objeto licitado, a utilização do pregão pressupõe que os serviços de confecção de próteses sejam caracterizados como comuns, com padrões de desempenho e qualidade definidos objetivamente, conforme os arts. 6º, inciso XIII, e 29 da Lei nº 14.133/2021. A produção individualizada para cada paciente não dispensa especificações claras, cuja validação compete ao setor técnico de odontologia.

A Municipalidade pretende selecionar pessoa jurídica com atividade compatível com a confecção de próteses odontológicas, mediante menor preço por item e execução conforme demanda, exigindo-se proposta compatível com as especificações corrigidas e habilitação pertinente à atividade laboratorial e às etapas clínicas eventualmente incluídas.

O resumo do edital prevê participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, além de benefício local ou regional. A legalidade dessas condições depende da estimativa de cada item, da avaliação do mercado e do atendimento aos arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Entretanto, a concessão dos benefícios não é de forma indiscriminada, pelo contrário, somente nos casos previstos na Lei é que podem ser concedidos, razão pela qual recomenda-se a observância estrita a estes dispositivos, dentre os quais citam-se os seguintes:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - 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);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;



III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A exclusividade deverá ser verificada por item, com base no orçamento efetivamente apurado e nas exceções legais. A existência de fornecedores competitivos locais ou regionais não se confunde com o número de empresas presentes à sessão. Recomenda-se corrigir o item 3.2.1 do edital, vedando alteração improvisada das condições de participação. A prioridade local ou regional de até 10% deverá ser justificada e ter critérios objetivos previamente definidos, sem restrição territorial indevida.

Na fase externa, considerando o enquadramento adotado de serviços comuns e o julgamento por menor preço, deverá ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis previsto no art. 55, inciso II, alínea a, da Lei nº 14.133/2021.

As especificações das próteses deverão permitir propostas comparáveis e julgamento objetivo. As referências a marcas de insumos, ainda que acompanhadas de admissão de equivalentes, demandam justificativa técnica e critérios de equivalência. Caberá ao setor de odontologia validar materiais, etapas de fabricação, unidades de medição, garantia e critérios de aceitação.

Quanto a adoção de orçamento estimado temporariamente sigiloso é juridicamente possível, nos termos do art. 24 da Lei nº 14.133/2021, desde que seja objeto de motivação concreta e circunstanciada, relacionada à realidade da contratação. Não se mostra suficiente, por si só, a afirmação genérica de que o sigilo ampliará a competitividade ou resultará em propostas mais vantajosas.

Ainda que o valor permaneça temporariamente reservado perante os licitantes, o orçamento completo, os preços unitários de referência, as memórias de cálculo e os documentos que sustentaram a pesquisa de preços deverão constar integralmente dos autos, em documento próprio e classificado, com acesso assegurado aos órgãos de controle interno e externo. Também deverá ser definido de forma inequívoca o momento de sua divulgação.



O sigilo não poderá impedir o cumprimento de exigências editalícias calculadas sobre o valor estimado. Havendo garantia de proposta, capital mínimo, patrimônio líquido ou outra obrigação percentual vinculada ao orçamento, a Administração deverá informar previamente o valor necessário ao seu atendimento ou adequar a exigência, de modo a preservar a isonomia, a objetividade e a competitividade.

DA FORMA DE REALIZAÇÃO DO PREGÃO

A documentação indica as fontes 1.500.1002.00000 e 1.600.0000.00000, esta última correspondente a transferências de recursos do SUS provenientes do Governo Federal. A Administração deverá identificar a natureza jurídica e as condições do repasse, sem equiparar automaticamente transferências fundo a fundo a transferências voluntárias. Quando aplicável, observará as regras específicas do instrumento de transferência, inclusive quanto à forma eletrônica.

O edital invoca o art. 176 da Lei nº 14.133/2021, relativo ao regime transitório dos Municípios com até 20.000 habitantes. Recomenda-se comprovar o enquadramento populacional e a incidência desse regime, sem afastar eventual obrigação decorrente da origem dos recursos. A forma presencial deverá ser motivada, com registro em ata e gravação integral em áudio e vídeo juntada aos autos, nos termos do art. 17, §§ 2º e 5º.

Na habilitação, deverão ser exigidos requisitos pertinentes e proporcionais, inclusive regularidade sanitária, inscrição profissional e cadastro no CNES nos termos aplicáveis ao LRPD. Recomenda-se harmonizar tais exigências entre TR e edital, esclarecer as atribuições do responsável técnico e do profissional protético e evitar exigências duplicadas sem justificativa. Os critérios econômico-financeiros deverão considerar os itens disputados, com tratamento legal das empresas constituídas há menos de dois anos.

As certidões e os demais documentos de habilitação deverão observar a legislação aplicável, inclusive a regularização fiscal e trabalhista de ME/EPP.

3



DAS RECOMENDAÇÕES E ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS

As denominações e descrições de próteses totais e parciais estão invertidas nas planilhas do modelo de proposta e da minuta contratual. Também há divergência na ordem dos itens e nas unidades de medição, especialmente quanto às próteses fixas por elemento. Recomenda-se revisão integral pelo setor de odontologia e adoção de planilha única em todas as peças, com descrição suficiente de cada serviço e justificativa dos quantitativos de 225 unidades por tipo e 100 elementos.

O TR atribui as moldagens aos profissionais responsáveis pelo atendimento, enquanto a minuta contratual as inclui nas obrigações da contratada. Deverão ser delimitadas as etapas clínicas e laboratoriais, os locais de execução, os profissionais responsáveis e os custos abrangidos. Os prazos de entrega deverão ser uniformizados quanto à contagem em dias úteis ou corridos e ao termo inicial de cada ordem de serviço; a garantia mínima de um ano deverá guardar coerência com as demais cláusulas.

Recomenda-se uniformizar as regras de subcontratação, diante da permissão prevista no edital e da vedação no TR e na minuta contratual. A duração da ata deverá ser distinguida da vigência dos contratos dela decorrentes. A prorrogação pelo art. 107 somente poderá ser adotada se caracterizada contratação de serviços contínuos e atendidos seus requisitos, cláusulas de prorrogação automática até conclusão do objeto deverão ser ajustadas à natureza efetiva do contrato.

Deverão ser corrigidas as referências de pagamento a materiais permanentes, equipamentos eletroeletrônicos e de informática, estabelecendo-se medição e pagamento por próteses efetivamente executadas e aceitas.

Por fim, recomenda-se revisão formal e de coerência de todas as peças, abrangendo identificação e numeração dos envelopes, remissões legais, endereços, campos pendentes e referências a órgãos estranhos à contratação municipal. As adequações que repercutam nas propostas, habilitação ou participação deverão ser concluídas antes da fase externa e, se o edital já houver sido divulgado, observar nova publicidade e reabertura do prazo legal. O atendimento deverá ser registrado nos autos pelas unidades responsáveis.

Por fim, recomenda-se estrita observância quanto a validade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista bem como as exigências editalícias.

Diante do exposto, s.m.j., emite-se parecer meramente opinativo pelo prosseguimento do procedimento licitatório.

Remetam-se os autos à autoridade competente para apreciação, adoção das providências de saneamento e decisão quanto ao prosseguimento.

Augustinópolis/TO, aos 22 dias do mês de setembro de 2026.

MAURICIO CORDENONZI
OAB/TO 2.223-B
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

RIQUELME CARNEIRO ARAÚJO
OAB/TO Nº 13.230
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

ODEAN DA SILVA LIMA QUEIROZ
OAB/TO 8.679

NATANAEL GALVÃO LUZ
OAB/TO Nº 5.384