



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 179/2025 – COJUR/SMS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P389604/2025

INTERESSADA: COORDENADORIA DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

ASSUNTO: AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ODONTOLÓGICOS I DESTINADOS ÀS UNIDADES DE SAÚDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SOBRAL, CONFORME AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTOS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento licitatório na modalidade Pregão, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa, que tem por objeto: “Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais odontológicos I destinados às Unidades de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Edital e seus anexos.”. A **Coordenação da Assistência Farmacêutica**, através do CI Nº 001/2025 - Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF/SMS, a essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho unicamente jurídico, em virtude da seguinte justificativa:

Justificativa do Documento de Formalização de Demanda – DFD:

“A Secretaria Municipal da Saúde de Sobral, entre outras atribuições, é responsável pelo atendimento da saúde pública, pautando suas ações na qualidade, eficiência, celeridade e universalidade dos atendimentos. A aquisição de materiais odontológicos tem como objetivo principal atender as demandas das unidades básicas de saúde que realizam procedimentos odontológicos, garantindo o abastecimento destas unidades e o acesso de forma regular aos atendimentos de odontologia, proporcionando uma melhora na qualidade do atendimento ao paciente. O fornecimento adequado de materiais odontológicos permite que os profissionais de saúde realizem procedimentos diagnósticos e terapêuticos com maior precisão e segurança, contribuindo para a melhoria do prognóstico dos pacientes e a redução dos riscos de infecção. Além disso, facilita e agiliza os procedimentos, o que pode aumentar a produtividade dos profissionais de saúde e reduzir custos, evitando a necessidade de refazer procedimentos ou prolongar a internação dos pacientes. A ausência da aquisição poderá ocasionar os seguintes prejuízos: no curto prazo, pode resultar na interrupção ou suspensão de procedimentos diagnósticos e terapêuticos, o agravamento do quadro do paciente além de reduzir a qualidade do atendimento e de vida dos pacientes. No longo prazo, a interrupção prolongada de tratamentos odontológicos e o agravamento de condições de saúde podem levar a um aumento significativo nos custos do sistema de saúde, com gastos crescentes com a contratação de serviços alternativos ou a utilização de materiais alternativos, que podem ser mais caros ou menos eficientes. Os materiais solicitados serão destinados a atender as unidades de saúde do município, que desenvolvem as atividades de suporte às ações de saúde. Esses itens são estratégicos no suporte às ações de saúde, que visam melhorar a saúde da população e sobrevida dos pacientes. A falta desses materiais pode prejudicar a realização de procedimentos odontológicos, comprometendo o atendimento, a qualidade de vida dos pacientes e o sistema de saúde como um todo. Diante do exposto, é evidente que a aquisição dos materiais odontológicos solicitados é essencial para a manutenção da qualidade e eficiência dos serviços de saúde no município de Sobral. A garantia de fornecimento desses insumos não apenas assegura a capacidade de atender às necessidades imediatas dos pacientes, mas também contribui para a sustentabilidade e a melhoria do sistema de saúde.”



Justificativa de Preço:

O valor estimado da contratação foi formado conforme pesquisa de mercado devidamente apontada no mapa comparativo de preços, respeitando exigências do artigo 19 do Decreto Municipal nº 3.213/2023, como também, do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Na pesquisa de preços o valor estimado da contratação foi definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala, sendo realizada com base nos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada: Artigo 19 do Decreto Municipal nº 3.213/2023. II – contratações similares realizadas 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 – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; O método utilizado neste estudo para a estimativa preliminar de preço da contratação foi a média de cada custo da planilha dos preços pesquisados no Painel de preços e em sítios eletrônicos, que resultou no valor orçado estimado de R\$ 317.140,20 (Trezentos e dezessete mil, cento e quarenta reais e vinte centavos). Os valores obtidos na pesquisa foram avaliados criticamente, no sentido de que o valor estimado não apresentasse grandes variações, não comprometendo a estimativa do preço de referência, representando de forma satisfatória os preços praticados no mercado. Assim, afirmo que me responsabilizo pelo levantamento dos preços de acordo com a descrição correta dos itens, requeridos pelo setor e com valor usualmente praticado pelo mercado

Justificativa da Opção pelo Orçamento Sigiloso

“A Secretaria Municipal de Saúde justifica a necessidade do Orçamento Sigiloso nesta contratação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 que determina, no seu art. 24, como também a alínea “f” do inciso III do art. 18. Do Decreto Municipal nº 3.213/2023, que desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. Entretanto, o inciso I, do referido artigo da Lei 14.133/2021 o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo e, conforme o parágrafo único, na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação. Ressalta-se que o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público, apenas e imediatamente após o encerramento da fase de lances da licitação. Cabe ressaltar, que a presente contratação não trata de licitação com o critério de julgamento por maior desconto, não sendo obrigatória a divulgação do orçamento estimado da contratação, e conforme justificativa a seguir busca-se demonstrar a necessidade do Orçamento Sigiloso nesta contratação. Objetiva-se através do orçamento sigiloso a majoração da assertividade pela Administração, na escolha da contratada que sabendo dos riscos e complexidade do presente objeto da contratação, apresente proposta dentro da sua realidade para que tenha capacidade de honrar os compromissos assumidos na fase licitatória.”

Justificativa para o Fornecimento Contínuo:

“A Constituição Federal de 1988 asseverou o direito à saúde como uma garantia social e dispôs que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, além de constituir um sistema único. Na regulamentação desse direito, a Lei Orgânica do SUS estabeleceu, no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), a execução de condutas de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica, bem como a formulação da política de medicamentos. A nova lei de Licitações, nesse sentido, elenca os princípios (art. 5º da Lei n.º 14.133/2021) que deverão ser observados quando da sua aplicação. Dentre eles, merece destaque o princípio do planejamento, que traduz a ideia de que uma contratação eficiente não resulta do acaso, fazendo-se necessárias providências e etapas prévias planejadas e bem executadas, devendo para isso adotar as providências mais adequadas para a satisfação de suas necessidades, antevendo cenários diversos e possíveis intercorrências com o intuito de orientar a escolha mais acertada. O princípio do planejamento mostra-se ainda mais relevante quando aplicado a contratações voltadas ao setor de saúde. A título de exemplificação, o plano de contratações anual previsto na Lei nº 14.133/2021 exige o estabelecimento de um fluxo prévio que consolide todas as contratações que a entidade pública pretende realizar naquele ano, de forma a garantir o serviço ou fornecimento contínuo do objeto contratado.”



Por sua natureza, a prestação contratual continuada de materiais odontológicos tornase imprescindível, uma vez que essa atividade é decorrente de necessidades permanentes, essenciais e repetitivas, devendo ser considerada como fornecimento contínuo, permitindo assim que o edital adote o prazo de vigência autorizado pelo artigo 106 da NLLC. Percebe-se que o fornecimento de materiais odontológicos é considerado contínuo, visto que, é essencial, sua necessidade é contínua, de longa duração e, se fracionado em períodos, prejudicará a prestação do serviço público. Ademais, o fornecimento contínuo de material médico-hospitalar proporciona vantagens significativas, tais como: otimização do tempo e dos recursos públicos, racionalização de gastos e garantia do acesso à população aos procedimentos e tratamentos necessários sem interrupções. Na área da saúde, essa forma de contratação das aquisições de materiais odontológicos é indispensável, visto que pressupõe que a aquisição e o fornecimento de diversos materiais de uso contínuo e insumos essenciais, no âmbito da assistência terapêutica integral, evita que o sistema de saúde sobrecarregue por agravos nas enfermidades da população. Diante das vantagens e benefícios apresentados justifica-se a contratação de insumos odontológicos com fornecimento contínuo, por se tratar de aquisição realizada pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas, conforme preconiza o art. 6º da Lei 14.133/2021.”

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especificamente quanto ao exame preliminar de legalidade, por parte da assessoria jurídica da administração.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Prima facie, cumpre registrar que 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, de 2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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 eventuais 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.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.



Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

2.2. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

a) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria da Assistência Farmacêutica - SMS, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão b) Documento de Formalização da Demanda - DFD; c) Estudo Técnico Preliminar; d) Mapa de risco; e) Justificativa da opção pelo orçamento sigiloso; f) Mapa comparativo; g) Justificativa de Preço; h) Justificativa para o fornecimento contínuo; i) Termo de referência; j) Minuta do Edital; l) Minuta do Contrato.

2.3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Nos termos da Lei nº 14.133/21, a modalidade pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, e, de acordo com o art. 6º, XIII, da NLLC, bens e serviços comuns são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

No caso dos autos, o órgão assessorado adotou a modalidade pregão, e consignou no bojo do termo de referência que a contratação envolve bens de natureza comum. Além disso, o órgão adotou o processo na forma eletrônica, de acordo com o art. 12, VI da Lei nº 14.133/2021, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável, tem-se que ela está em conformidade legal.

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, como se segue:

Art. 19. [...].

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.

Quanto a isso, essa assessoria identifica que a fase de planejamento da contratação está alinhada às iniciativas da Secretaria de Saúde do Município. As contratações devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas à redução do consumo e à aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133, de 2021), em obediência a isso, verificou-se que foram inseridos critérios sustentáveis que incidem no objeto da contratação.

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é um instrumento formal que dá início a fase interna da licitação, contendo a solicitação da despesa pela unidade requisitante, a ser submetida à autorização da autoridade competente. Não se confunde, pois, com o DFD confeccionado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA, previsto no inciso VII do art. 12, da Lei nº 14.133/2021. No caso, foi localizado o DFD o qual encontra-se em consonância com o objeto do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. A equipe de planejamento da contratação deverá realizar todas as atividades das etapas do planejamento e acompanhar a fase de seleção do fornecedor, quando solicitado pelas áreas responsáveis. No caso, consta nos autos o ato de autorização da autoridade competente da área administrativa para o prosseguimento da contratação; e também o ato de instituição, e respectiva publicação, da equipe de planejamento da contratação.

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à



simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Salienta-se que é de inteira responsabilidade do órgão a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Isto porque os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para apreciar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica, recaindo, portanto, integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação a responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos.

Nesse contexto, impõe-se que o órgão observe o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em seu §1º.

No presente caso, vê-se que foi realizado obtenção do preço estimado - média, mediana ou o menor dos valores - a partir de 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, bem como, por, dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso.

O termo de referência (TR), elaborado com base no ETP, deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal. O TR deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual. Na presente demanda, o instrumento colacionado foi elaborado pela equipe de planejamento da contratação, a partir do ETP, assinado por ela e pela autoridade máxima competente, o qual reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos.

Diante de todo o exposto, e apesar dos aspectos técnicos envolvidos no documento, cuja avaliação cabe ao próprio órgão assessorado, entende-se que o TR, sob o ponto de vista formal e



jurídico, não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas.

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No que concerne especificamente à fase de planejamento, tem-se que a equipe de planejamento da contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos, contendo os elementos mínimos ali definidos. No caso em análise, a Administração elaborou e se manifestou sobre o mapa de riscos. A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25. E a adoção de minutas padronizadas está prevista no §1º desse último dispositivo.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como: 1 - justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto; 2 - justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira; 3 - justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e 4 - justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Diante de todo o exposto, entende-se que o edital não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem adotadas.

O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados na elaboração da minuta do contrato, sendo que o artigo 25, em seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada, nas situações em que o objeto assim permitir. No caso dos autos, a minuta do contrato que foi juntada ao processo reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Portanto, não há medidas corretivas a serem adotadas no feito.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados. O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público



para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto, o que deve ser seguido adiante com a designação do pregoeiro e a respectiva equipe, bem como ao se designar os fiscais e gestores do futuro contrato (art. 117 da Lei nº 14.133/2021).

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

III. DA CONCLUSÃO

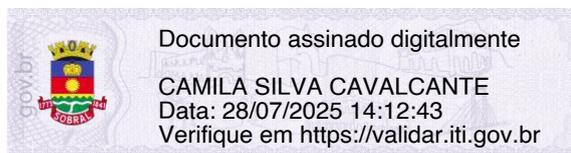
Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **conclui-se pela viabilidade jurídica**, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

Ressalta-se que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SMS e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante e da equipe de planejamento do órgão.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos a Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto (**PROADI n.º P389604/2025**).

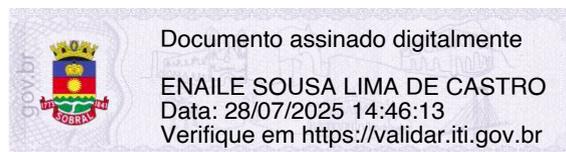
É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.



CAMILA SILVA CAVALCANTE

Gerente de Contratos, Convênios e Licitações
OAB/CE nº 41.547



ENAILE SOUSA LIMA DE CASTRO

Coordenadora Jurídica – SMS
OAB/CE nº 51.093