



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



## P A R E C E R

170/2025-BO

PROCESSO Nº	112/2025
EDITAL	050/2025
PREGÃO ELETRÔNICO	042/2025
SRP	035/2025
ASSUNTO - AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA A AFERIÇÃO DE GLICEMIA DE PACIENTES INSULINO-DEPENDENTES.	
INTERESSADO - Departamento de Saúde.	
VALOR	R\$ 295.638,00

*DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SRP - AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA A AFERIÇÃO DE GLICEMIA DE PACIENTES INSULINO-DEPENDENTES - LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, COM SUAS ALTERAÇÕES. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.*

## R E L A T Ó R I O

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA A AFERIÇÃO DE GLICEMIA DE PACIENTES INSULINO-DEPENDENTES**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- Fls. 4/9 e 40/45 - Estudo Técnico Preliminar;
- Fls. 14/20 e 50/56 - Termo de Referência;
- Fls. 33/34 - Quadro de Cotações;
- Fls. 62 - Autorização de Processamento;



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadjustica@guaira.sp.gov.br



- Fls. 63/64 - Portaria Designando Servidores Municipais para atuarem como Agentes de Contratação, Pregoeiros e/ou Membros da Comissão de Contratação
- Fls. 65 - Nomeação de Gestor e Fiscal;
- Fls. 68/102 - Minuta do Edital;
- e, finalmente,
- Fls. 131/144 - Minuta do Contrato.

É a síntese do necessário.

## ANÁLISE JURÍDICA

O estudo em cotejo 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. Veja, *in verbis*:

“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.”

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

### **Enunciado BPC nº 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, 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 se-



gurança 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.

### **Planejamento da contratação**

A vigente Lei nº 14.133, de 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 artigo 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 artigo 18, da vigente Lei de Compras, que elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito.

Veja, por favor:

“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,



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



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



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



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.”

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.**

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

## **Termo de Referência**

O Termo de Referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos



da espécie. Veja, por favor, às fls. 19/34 (loc. cit.). O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

“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;

A



- 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; (...)"

### **Minuta de Edital**

A minuta de Edital foi juntada aos autos (fls. 68/102) e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de Edital, tendo seu parágrafo primeiro, expressamente, autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir. Abaixo:

“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.”

É preciso lembrar que o artigo 18, inciso IX, da Lei de Licitações, exige que a fase preparatória seja instruída com



motivação circunstanciada das condições do Edital. Veja, por favor, algumas das tais condições:

- justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- justificativa de exigências 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.

### **Minuta de Termo de Contrato**

A Minuta do Contrato foi juntada aos autos (fls. 131/144) e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 92, da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de Termo de Contrato, sendo que o artigo 25, em seu parágrafo primeiro, expressamente, autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir, conforme acima destacado.

Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no artigo 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

“Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de adminis-



tração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

...

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..."

### **Designação de Agentes Públicos**

No presente caso, foram juntados aos autos às fls. 63 e seguintes a indicação de Agentes Públicos, bem como a nomeação do Gestor e Fiscal(is) de Contratos (fls. 65).

Os artigos 7º e 8º, da sempre mencionada da Lei nº 14.133/2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas.

Veja:

“Art. 7º. Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º. A autoridade referida no caput deste artigo 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.

§ 2º. O disposto no *caput* e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º. A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º. O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º. Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º. As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º. Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º. Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.”.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima.

## **Publicidade do Edital e do Termo do Contrato**

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do Edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial, conforme determinam os artigos 54, *caput* e §1º, e artigo 94, da Lei nº 14.133/2021.

Evidenciamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o Edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

---

## **C O N C L U S Ã O**

---

Por fim, mister vincar que os presentes autos estão nesta Diretoria de Justiça em razão da imensa carga de serviços que oneram as Procuradoras do Município, conforme já em outros



# MUNICÍPIO DE GUAÍRA

CNPJ nº 48.344.014/0001-59

DIRETORIA DE JUSTIÇA

www.guaira.sp.gov.br

diretoriadejustica@guaira.sp.gov.br



casos reconheceram, expressamente, aquelas representantes judiciais da cidade de Guairá.

Verdade é que esse impasse já está sendo resolvido com a realização de novo concurso, com a suplementação desses cargos.

Enquanto isso, para que não prejudique o andamento dos trabalhos já iniciados, este signatário seguirá assessorando as assoberbadas Procuradoras.

Era o que, ao cabo do presente estudo, caberia pontuar.

Assim, em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É como nos posicionamos.

À consideração superior.

Guairá, 15 de julho de 2025.

Adalberto Omoto

Diretor de Justiça e Segurança Pública