

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

PARECER Nº : (vide numeração no sistema)
PROTOCOLO TC : 003865/2025
INTERESSADO : Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
ASSUNTO : Pregão Eletrônico

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS ODONTOLÓGICOS, HOSPITALARES, FISIOTERÁPICOS. ART. 6º, XLI DA LEI N. 14.133/21. OPINATIVO PELA VIABILIDADE DO PRESENTE PREGÃO ELETRÔNICO, OBSERVANDO- SE AS IMPOSIÇÕES LEGAIS PERTINENTES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de procedimento licitatório, por meio de pregão eletrônico, com fundamento no art. 6º, XLI da Lei n. 14.133/21, que tem por objeto a contratação de empresa especializada visando a aquisição de equipamentos e material odontológicos, hospitalares e fisioterápicos, para atender a demanda da Coordenadoria de Serviços Médico e Odontológico do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

Consta no expediente a seguinte documentação:

- Pedido de compra – fl.1
- Relação de equipamentos – fl.2
- Encaminhamentos do Gabinete da Presidência – fl.3
- Manifestação da Coordenadoria do Serviço Médico-Odontológico – fl.4
- Nova relação de equipamentos – fl.5
- Empenho nº 2024NE001036 – fls.6/7
- Consulta de preços na internet – fls.8/16;21/28
- Consulta no PNCP – fls.17/20
- Relatório de Cotação – fls.29/91
- Planilha de valor médio – fls.92/94
- Relatório de Pesquisa de Preço – fls.95/102
- Documento de Formalização de Demanda – fls.103/107
- Solicitação de aquisição (IGESP) – Fls.108/112
- Detalhamento de Execução Orçamentária - fl.115
- Disponibilidade Orçamentária Financeira – fl.116

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

- Documento de Formalização de Demanda – fls.118/122
- Relatório de Pesquisa de Preço – fls.123/128
- Estudo Técnico Preliminar – fls.129/144
- Anexo único do ETP (mapa de risco) – fls.145/148
- Despacho nº 579/2025 da Central de Compras e Licitações – fl.149
- Detalhamento de Execução Orçamentária – fl.151
- Disponibilidade Orçamentária e Financeira – fl.152
- Termo de Referência – fls.154/171
- Estudo Técnico Preliminar – fls.172/185
- Anexo único do ETP (mapa de risco) – fls.186/189
- Relatório de Cotação – fls.190/198
- Empenho TRE/BA – fls.199/200
- Nota de Empenho nº 2024NE001036 – fls.201/202
- Consulta no PNCP – fls.203/206
- Planilha de valor médio – fls.207/209
- Relatório de Pesquisa de Preço – fls.210/216
- Solicitação de Aquisição (IGESP) – fls.217/221
- Termo de Referência – fls.222/239
- Documento de Formalização de Demanda – fls.242/246
- Portaria nº 738/2024 (designação de pregoeiro) – fls.247/248
- Publicação no diário – fls.249/251
- Portaria nº 793/2024 (designação de equipe de apoio) – fls.252/253
- Publicação no diário – fls.254/256
- Declaração de Inexistência de parentesco – fl.257
- Minuta de Aviso de Edital de Pregão – fl.258
- Minuta de Edital de Pregão – fls.259/278
- Anexo I da Minuta de Edital de Pregão (termo de referência) – fls.279/297
- Apêndice do Anexo I Da Minuta de Edital (Estudo Técnico Preliminar) – fls.298/310
- Anexo I do ETP (mapa de risco) – fls.311/314
- Minuta de proposta – fls.315/321
- Modelo de não empregabilidade de menores – fl.322
- Modelo de declaração de cumprimento do edital - 323
- Modelo de Declaração de inexistência de fatos impeditivos – fl.324
- Modelo de Declaração de não vínculo – fl.325

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar em cumprimento ao que preleciona o parágrafo único, do art. 53 § 4º da Lei nº. 14.133/21¹.

¹ Lei nº 14.133/2021. § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

É o que basta para o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Disposições Gerais

Cabe-nos esclarecer que a função da Assessoria Jurídica não inclui a análise da conveniência e oportunidade de atos de gestão, limitando-se à apreciação dos aspectos jurídicos. A responsabilidade por esses aspectos administrativos e econômicos pertence ao administrador público, conforme o art. 19, II da Constituição Federal de 1988.

2.2 Do Pregão Eletrônico

A Lei nº 14.133/2021, ao dispor sobre o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, prevê no art. 6º, XLI, que o pregão eletrônico é a modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, com critérios de julgamento baseados no menor preço ou maior desconto. Essa modalidade de licitação se revela como uma das mais adequadas para garantir a competitividade e obter propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

A implementação do pregão visa promover maior celeridade, transparência e economicidade, princípios basilares da administração pública, especialmente em situações onde a padronização e objetividade dos serviços e bens adquiridos permitem a comparação direta das ofertas.

Nesse sentido, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases do processo licitatório, que devem ser observadas em sequência, conforme exposto no caput: preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação. A importância de seguir essas fases de forma rígida é evidenciada pela possibilidade de nulidade do certame em caso de desobediência. Além disso, o §1º do mesmo artigo permite a inversão da ordem das fases, desde que tal alteração seja motivada, com explicitação dos

cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

benefícios decorrentes e previsão expressa no edital, garantindo a flexibilidade necessária para atender às particularidades de cada licitação, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

Ademais, a preferência pelo formato eletrônico, prevista nos §§2º e 4º, reflete a tendência de modernização dos procedimentos administrativos, visando à eficiência e à segurança dos atos praticados. O pregão eletrônico, além de possibilitar maior abrangência de participantes, proporciona uma plataforma de controle mais segura, com todos os atos registrados eletronicamente. Nos casos excepcionais em que se justifica a realização de licitações presenciais, a Lei exige a gravação em áudio e vídeo das sessões, conforme preceitua o §5º, uma medida que visa resguardar a transparência e assegurar a lisura do processo.

A inobservância dessas formalidades pode acarretar vício insanável, como já decidido pelos Tribunais. A jurisprudência tem consolidado o entendimento de que o descumprimento de tais requisitos, especialmente a gravação das sessões presenciais, constitui nulidade do processo licitatório. Nesse sentido, o Tribunal de

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Justiça de São Paulo, no julgamento da Apelação nº 1000669-62.2022.8.26.0132, reconheceu a ilegalidade e anulou um pregão presencial por falta de gravação das sessões, afirmando que o excesso de formalismo não se sobrepõe aos princípios da isonomia, transparência e publicidade, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. Aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 prevista no Edital. Inobservância da exigência legal de gravação das sessões presenciais em áudio e vídeo. Concessão da segurança Inconformismo. Cabimento em parte. Interesse processual presente. Artigo 176 da Lei citada não extensível ao requisito de gravação. Limitação expressa da Lei. Interpretação pretendida contra legem. Inobservância do procedimento formal instituído em Lei. **Vício insanável. Ilegalidade e nulidade da licitação.** Excesso de formalismo não caracterizado. Prevalência dos princípios da isonomia, transparência, publicidade e lisura. Perda do objeto em relação à modulação de efeitos. Recursos parcialmente providos para afastar a modulação de efeitos. (TJ-SP - Apelação: 1000669-62.2022.8.26.0132 Catanduva, Relator: Eduardo Prativiera, Data de Julgamento: 21/07/2023, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 21/07/2023)(grifamos)

Assim, qualquer flexibilização das exigências legais deve estar alinhada com o rigor na observância dos princípios constitucionais.

No que tange ao critério de julgamento, o art. 34, §1º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que, ao se adotar o julgamento por menor preço ou maior desconto, a Administração deve considerar o menor dispêndio, incluindo custos indiretos, como despesas de manutenção, reposição e impacto ambiental do objeto licitado. Este dispositivo introduz uma análise mais criteriosa e ampla, não limitada ao valor inicial, mas à eficiência ao longo de todo o ciclo de vida do bem ou serviço.

Por fim, o art. 95 estabelece a obrigatoriedade do instrumento contratual, salvo em hipóteses específicas, como dispensa de licitação por valor ou compras com entrega imediata. Nestes casos, admite-se a substituição por outros instrumentos, como carta-contrato ou nota de empenho, sempre observando o limite legal para contratos verbais, conforme §2º do referido artigo.

Diante do exposto, resta claro que a modalidade de pregão eletrônico se apresenta como a mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, em conformidade com os princípios da celeridade, transparência e economicidade que regem os processos licitatórios.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

No caso específico da licitação conduzida pelo **Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE)**, na modalidade de pregão eletrônico não apenas atende aos ditames da **Lei nº 14.133/2021**, mas também reforça o compromisso do Tribunal com a correta aplicação dos recursos públicos e a promoção de um ambiente de contratação mais acessível, competitivo e seguro.

Além disso, as contratações públicas sejam elas por licitação ou contratação direta necessitam da apresentação da justificativa da necessidade da contratação, tendo em vista a importância da exposição dos motivos pelos quais um bem ou serviço é necessário para que a Administração possa desempenhar suas atividades. No presente caso, o setor solicitante expôs a necessidade da contratação no item 3 do Estudo Técnico Preliminar, fls. 232/242.

2.3. – Da Instrução

2.3.1. Da Documentação de Formalização de Demanda

Verifica-se nos autos o documento de formalização de demanda, fls.242/246, contendo o detalhamento do objeto, bem como a justificativa da necessidade da contratação.

Conforme se extrai do respectivo documento, a necessidade de deflagração da contratação está fundamentada nas necessidades do Centro de Saúde deste Tribunal garantir a qualidade, a segurança e a eficácia dos atendimentos prestados aos servidores desta Corte e seus dependentes. Além disso a compra de novos aparelhos torna-se indispensável para acompanhar os avanços da ciência e da prática clínica, assegurando diagnósticos mais precisos, tratamentos mais eficazes e melhores condições de trabalho para os profissionais de saúde que atuam no referido centro. É importante apontar também, que muitos dos equipamentos atualmente em uso encontram-se defasados, com alto custo de manutenção ou já não atendem às exigências técnicas e sanitárias vigentes, comprometendo assim a qualidade dos serviços, gerando atrasos nos atendimentos, aumentando a insatisfação dos servidores e seus dependentes, bem como o risco de complicações clínicas.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

2.3.2. Do Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP: § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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.

Analisando a documentação acostada, fls.298/310, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos:

- a) descrição da necessidade da contratação e resultados pretendidos;
- b) requisitos da contratação;
- c) estimativa das quantidades a serem contratadas contendo a planilha descritiva da estimativa dos objetos;
- d) Levantamento de mercado;
- e) estimativas do valor da contratação;
- f) Descrição de soluções
- g) justificativa para parcelamento ou não da contratação;
- h) resultados pretendidos;
- i) providências prévias ao contrato análises;
- j) de contratações anteriores correlatas e ou independentes
- l) análises de contratações anteriores;
- m) possíveis impactos ambientais;
- n) Locais de recebimento e prazo de entrega;
- o) Forma e critério de seleção do fornecedor;

No caso em apreço, o mencionado documento está de acordo com o disposto na normativa vigente.

2.3.3. Do Termo de Referência

O termo de referência é um documento essencial nas contratações diretas e nas licitações, sendo ele fundamento no art. 6, XXIII da Lei nº **14.133/2021**, *in verbis*:

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:

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

- 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;

Analizando o caso em apreço, vislumbramos que o mencionado documento, fls.279/297, atende os requisitos dispostos na normativa vigente.

2.3.4. Do Edital

Além disso, é indispensável na fase interna ou preparatória do processo licitatório que a minuta do edital esteja de acordo com os requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, 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

Assim verifico que a Minuta do Edital, fls.259/278, atende todas as exigências do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, em especial, as exigências e condições que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, a impugnação do ato convocatório e o acesso às informações, tais como locais e acesso dos meios de comunicação em que serão fornecidas informações e esclarecimentos relativos à licitação e apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA
caso de não cumprimento das obrigações pactuadas.

3 4. OPINATIVO

Ante o exposto, com base no arcabouço fático e documental apresentado e considerando os institutos jurídicos aplicáveis, **esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade da licitação por meio do Pregão Eletrônico**. O uso preferencial dessa modalidade licitatória, conforme estabelecido pela legislação vigente, contribui diretamente para a credibilidade do processo licitatório, refletindo os valores de eficiência e responsabilidade que permeiam as atividades do TCE/SE.

A adoção de todas as formalidades previstas na lei e a rigorosa observância das fases processuais garantem não apenas a conformidade jurídica, mas também a lisura e a transparência, elementos essenciais à legitimidade do processo licitatório.

Destaca-se que a autenticidade das informações e documentos constantes do Expediente, assim como a especificação do objeto, é de inteira responsabilidade da autoridade requisitante, e que os documentos juntados devem ser sempre subscritos pelos agentes que os apresentaram

É o parecer, sem embargos de posicionamentos contrários, os quais, desde já, respeitamos.

Encaminhe-se o presente expediente à **Coordenadoria de Controle Interno** para análise e providências de estilo.

Aracaju/SE, 10 de setembro de 2024

Sidney Amaral Cardoso
Chefe da Assessoria Jurídica da Presidência
Matrícula nº 2683
OAB/SE nº 2498