



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

Parecer n. 160/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de Preços para futura e eventual aquisição de materiais odontológicos, destinados a atender às demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Xinguara/PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo N° 094/2025/PMX
Pregão Eletrônico SRP N° 037/2025/FMS/PMX

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da análise do Processo Administrativo n° 094/2025/PMX, referente ao Pregão Eletrônico SRP n° 037/2025/FMS, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais odontológicos, destinados a atender às demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Xinguara/PA, visando garantir a continuidade e a qualidade dos atendimentos de saúde bucal prestados à população.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Cotações com estimativas de preços;
- d) Declaração de Previsão Orçamentária;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária com a devida autorização;
- f) Termo de Autuação;
- g) Portaria de nomeação da Comissão de Licitações;
- h) Termo de Referência;
- i) Minuta do Edital e anexos;
- j) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise visa verificar a regularidade jurídica da fase interna do Processo Administrativo nº 094/2025/PMX, atinente ao Pregão Eletrônico nº 037/2025/FMS/PMX, à luz da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como de normativos complementares e orientações dos órgãos de controle.

2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

A opção pelo **Pregão Eletrônico** como modalidade licitatória mostra-se tecnicamente apropriada e legalmente amparada, considerando que o objeto do certame – materiais odontológicos – que se enquadram como **bens comuns**, conforme art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, como “bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado”.

Além disso, quanto ao Sistema de Registro de Preços, é justificado pela necessidade de aquisições eventuais e conforme demanda, proporcionando maior racionalidade e eficiência à gestão pública, evitando o comprometimento imediato dos recursos financeiros e permitindo melhor planejamento das obras e intervenções municipais.

Portanto, a escolha do **Pregão Eletrônico em SRP** está devidamente justificada, encontra respaldo nos princípios da economicidade, eficiência e planejamento, e está em conformidade com os artigos 82 a 86 da Lei nº



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

14.133/2021, com o Decreto Federal nº 10.024/2019, e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

2.2. Da fase preparatória e justificativas

A fase preparatória encontra-se adequadamente instruída, conforme disposto nos arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021, com destaque para o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que apontam de forma clara e fundamentada a necessidade administrativa.

A contratação de empresa especializada para o fornecimento de materiais odontológicos é essencial para garantir a continuidade e a qualidade dos atendimentos prestados pelos serviços de saúde bucal da rede pública municipal.

Como destacado no ETP, tais materiais são indispensáveis para a realização de procedimentos clínicos, preventivos e emergenciais, em unidades básicas de saúde, centros de especialidades odontológicas e demais pontos de atendimento da atenção primária.

Ademais, a demanda por esses materiais é constante, considerando que muitos itens são de uso único ou possuem prazo de validade reduzido, exigindo reposições frequentes para evitar a interrupção dos serviços.

Assim, a contratação se justifica plenamente, em observância aos princípios da eficiência, da continuidade do serviço público, da economicidade e da supremacia do interesse público, sendo indispensável para assegurar a proteção e promoção da saúde pública com responsabilidade, dignidade e eficácia.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

2.3. Da Aferição dos Preços Médios

A estimativa de preços apresentada no Termo de Referência foi realizada com base em cotações de mercado atualizadas, majoritariamente utilizando o **Sistema de Banco de Preços**, atendendo aos critérios estabelecidos no art. 6º da Resolução Administrativa nº 12/2024/TCM-PA.

Embora constem nos autos cotações provenientes de empresas regionais, obtidas fora do referido Sistema, tais informações foram utilizadas exclusivamente como parâmetro referencial para conhecimento dos valores praticados localmente, não tendo sido consideradas para o cálculo da média de preços. Assim, a pesquisa de mercado atendeu rigorosamente às orientações normativas aplicáveis.

Os métodos empregados visaram representar, com fidedignidade, a realidade dos preços praticados no mercado, descartando-se valores manifestamente inexequíveis ou excessivos em relação à média de mercado. Essa abordagem assegura a razoabilidade dos valores estimados e a viabilidade econômica da futura contratação, em observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A metodologia adotada na composição da estimativa está em consonância com o que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União convencionou denominar como “cesta de preços”. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário, cujo item 9.5.1 orienta que:

“as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames”;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

e, ainda, que:

a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais” (item 9.5.2)

Assim, a metodologia adotada na formação da estimativa de preços observou boas práticas consolidadas e diretrizes fixadas pelos órgãos de controle, conferindo robustez técnica e legalidade ao procedimento preparatório da contratação.

2.4. Da viabilidade orçamentária e financeira

A contratação sob análise possui respaldo orçamentário e financeiro, conforme demonstra a Declaração de Previsão Orçamentária e a Declaração de Adequação Orçamentária acostadas aos autos, observando-se o disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a contratação mediante SRP confere maior flexibilidade à Administração, permitindo aquisições conforme a necessidade, sem comprometer de forma imediata o orçamento público, garantindo-se, assim, a observância aos princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência administrativa.

2.5. Do Termo de Referência

O Termo de Referência elaborado atende aos requisitos do art. 42 da Lei nº 14.133/2021, contendo especificações técnicas claras, objetivas e suficientes acerca dos materiais odontológicos a serem adquiridos, incluindo a exigência de qualidade, prazo de validade mínimo de 12 meses, conformidade com normas da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

ANVISA e demais órgãos reguladores, além de previsão de garantias e substituições em caso de produtos defeituosos ou em desacordo com as especificações.

A sua elaboração visa assegurar a qualidade dos insumos, garantir a biossegurança dos procedimentos e proteger tanto os profissionais quanto os pacientes, promovendo maior segurança, eficiência e humanização no atendimento odontológico à população.

2.6. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta do edital e seus anexos foram objeto de análise jurídica prévia, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Em linhas gerais, não se identificaram inconformidades que comprometam a legalidade do certame.

Contudo, faz-se necessário adentrar pontualmente em questões relacionadas à exigência específica:

2.6.1. Justificativa para a Exigência de Plano Logístico por Empresas Não Regionais

A Administração Pública tem como dever fundamental assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Para tanto, não basta considerar apenas o critério de menor preço, sendo igualmente **imprescindível verificar a exequibilidade da proposta, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos de entrega e à efetiva execução do objeto contratual.**

Nesse contexto, a exigência de apresentação de **plano logístico** por empresas não enquadradas como regionais, conforme definido no Decreto Municipal de Regionalização nº 343/2025, se mostra medida **proporcional,**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

razoável e indispensável à proteção do interesse público, notadamente da continuidade dos serviços prestados pela Administração.

A medida busca mitigar riscos concretos já verificados em certames anteriores, em que empresas distantes da macro região do município licitante sagraram-se vencedoras, mas **não lograram êxito na entrega dos produtos dentro do prazo contratual**, comprometendo o funcionamento regular das políticas públicas, causando prejuízos operacionais e administrativos.

A exigência não se trata de critério restritivo ou discriminatório, mas de **instrumento diligencial**, solicitado apenas após a fase de lances, que visa garantir a aptidão logística mínima da licitante para cumprimento do contrato. Trata-se de medida de **controle prévio de risco**, compatível com os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento e da segurança jurídica, que regem os procedimentos licitatórios.

Ademais, a previsão da exigência de comprovação de capacidade técnica e logística é reconhecida tanto pela doutrina especializada quanto pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, que validam a adoção de **critérios objetivos para assegurar o fiel cumprimento do contrato administrativo**, desde que fundamentados na realidade do ente licitante e nos riscos concretos da contratação.

Assim, ao exigir o plano logístico em sede de diligência, apenas para as empresas não regionais, o edital respeita a isonomia entre as participantes, garante a ampla competitividade do certame e preserva o interesse público primário, ao prevenir contratações de risco, com potencial de inadimplemento contratual por dificuldades logísticas previsíveis e evitáveis.

Portanto, a exigência está **plenamente justificada pela experiência pretérita da Administração, pela necessidade de continuidade dos serviços e**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

pelo dever de cuidado na seleção de fornecedores aptos, inclusive sob o ponto de vista logístico. Trata-se de instrumento legítimo de governança das contratações públicas.

2.6.2. Da Exigência de Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE)

A exigência, constante da minuta do edital, de apresentação de Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), encontra-se plenamente amparada na legislação vigente, sendo requisito indispensável à regularização do fornecedor e à segurança sanitária dos materiais odontológicos a serem adquiridos.

Nos termos do art. 1º da Resolução RDC nº 16, de 28 de março de 2014, da ANVISA:

*“Art. 1º Esta Resolução tem o objetivo de estabelecer os critérios relativos à concessão, alteração, retificação de publicação, cancelamento, bem como para a interposição de recurso administrativo contra o indeferimento de pedidos relativos aos petições de Autorização de Funcionamento (AFE) e Autorização Especial (AE) de empresas e estabelecimentos que realizam as atividades elencadas na Seção III do Capítulo I com medicamentos e insumos farmacêuticos destinados a uso humano, substâncias sujeitas a controle especial, **produtos para saúde**, cosméticos, produtos de higiene pessoal, perfumes, saneantes e cultivo de plantas que possam originar substâncias sujeitas a controle especial. (Redação dada pela [Resolução da Diretoria Colegiada 860/2024/RDC/DC/ANVISA/MS](#))”*

Dessa forma, verifica-se que a **distribuição de produtos para a saúde**, categoria na qual se enquadram os **materiais odontológicos, sujeita-se obrigatoriamente à obtenção de AFE** pela empresa interessada.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA**

Ademais, a exigência da AFE encontra respaldo direto na Lei Federal nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos.

O art. 50 da referida lei estabelece:

“O funcionamento das empresas de que trata esta Lei dependerá de autorização da Anvisa, concedida mediante a solicitação de cadastramento de suas atividades, do pagamento da respectiva Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária e de outros requisitos definidos em regulamentação específica da Anvisa.”

Dessa forma, a exigência de apresentação da AFE visa assegurar que a empresa participante do certame atue regularmente no mercado e que disponha de condições técnico-operacionais para garantir a segurança, a eficácia e a qualidade dos materiais odontológicos fornecidos à Administração Pública.

Cumprido ressaltar que tal exigência não possui caráter restritivo ou discriminatório, mas sim instrumental, relacionada diretamente à proteção da saúde pública e ao cumprimento das normas sanitárias nacionais, sendo, inclusive, requisito obrigatório para qualquer operação comercial envolvendo produtos sujeitos à regulação sanitária.

Portanto, verifica-se que a exigência de apresentação da AFE encontra-se não apenas respaldada, mas imposta pela legislação sanitária vigente, sendo medida necessária à proteção do interesse público, da saúde coletiva e da segurança jurídica da contratação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
ASSESSORIA JURÍDICA

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, verifica-se que o Processo Administrativo nº 094/2025/PMX, correspondente ao Pregão Eletrônico SRP nº 037/2025/FMS, encontra-se devidamente instruído, em conformidade com a legislação vigente, especialmente com os comandos da Lei nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis.

Assim, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à continuidade do certame, com a aprovação da minuta do edital apresentada, recomendando-se, como medida de boa prática administrativa, a observância rigorosa das etapas subsequentes, em especial quanto à publicidade dos atos e à garantia da competitividade entre os licitantes.

Sendo assim, **pugna-se pelo prosseguimento do procedimento para a fase externa**, com a conseqüente **publicação do edital**, assegurando-se a máxima transparência e eficiência na gestão pública.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 26 de maio de 2025.

Nilson José de Souto Júnior
Assessor Jurídico
Contrato Administrativo nº 009/2025