



PARECER JURÍDICO FINAL

CONTRATAÇÃO DIRETA | DISPENSA ELETRÔNICA | CONTROLE DE LEGALIDADE (ARTS. 72 E 75, II, DA LEI Nº 14.133/2021)

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	2026.01.26.001.
Interessado:	Secretaria Municipal de Saúde do Município de Viséu/PA.
Modalidade:	Contratação direta por Dispensa Eletrônica de Licitação nº 004/2026, precedida de aviso de dispensa e disputa eletrônica, exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.
Fundamento Legal:	Art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (limite atualizado para R\$ 65.492,11 no exercício de 2026, na forma do Decreto nº 12.807/2025).
Critério de Julgamento:	Menor preço.
Objeto:	Aquisição de 02 (dois) consultórios odontológicos portáteis, com cadeiras odontológicas portáteis dobráveis — conjunto completo, para atender às necessidades do Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) da Secretaria Municipal de Saúde de Viséu/PA.
Adjudicatária:	Êxito Soluções de Serviços e Comércio Ltda (CNPJ nº 41.391.445/0001-27) — valor total de R\$ 51.800,00 (cinquenta e um mil e oitocentos reais).
Fase examinada:	Fase externa da contratação direta — atos posteriores ao aviso de dispensa e anteriores à ratificação/homologação (art. 71 da Lei nº 14.133/2021).

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA ELETRÔNICA EM RAZÃO DO VALOR (ART. 75, II). AQUISIÇÃO DE CONSULTÓRIOS ODONTOLÓGICOS PORTÁTEIS PARA O CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS (CEO). CONTROLE DE LEGALIDADE. ANÁLISE PRÉVIA À RATIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO.

I — Dispensa eletrônica, em razão do valor, para a aquisição de bens destinados à saúde bucal pública. Instrução regular na forma do art. 72; disputa entre três interessadas; objeto adjudicado, pendente de ratificação e homologação.

II — Inabilitação da primeira colocada por ultrapassar o teto de receita bruta da empresa de pequeno porte (art. 3º, II, da LC nº 123/2006), em certame a estas reservado — ausência de condição de participação.

III — Desclassificação da segunda colocada por desatendimento de especificações técnicas do Termo de Referência e divergência entre a proposta e o catálogo, em observância à vinculação ao edital e ao julgamento objetivo.

IV — Habilitação da terceira colocada, vencedora, após diligência de saneamento destinada à juntada de documento comprobatório de condição preexistente, na esteira do art. 64, § 1º, e do Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário do TCU.

EMENTA

V — Proposta mais vantajosa aferida entre as propostas regulares, a preço compatível com o mercado e inferior ao limite legal da dispensa. Ausência de vícios.

VI — Pela REGULARIDADE JURÍDICA da contratação direta e pela VIABILIDADE JURÍDICA DA RATIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO em favor da adjudicatária, nos termos dos arts. 71, IV, e 72 da Lei nº 14.133/2021.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL, DO OBJETO E DA NATUREZA OPINATIVA DA MANIFESTAÇÃO

Cumpre-me, preliminarmente, delimitar a natureza e o alcance desta manifestação. Compete à Procuradoria-Geral do Município prestar consultoria jurídica de índole estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, sendo-lhe defeso adentrar o mérito administrativo — a conveniência e a oportunidade dos atos, reservadas à esfera discricionária do gestor —, bem como as questões de natureza eminentemente técnica, como a aferição clínica das especificações dos equipamentos odontológicos, cuja titularidade repousa no setor requisitante da Secretaria Municipal de Saúde. É sob esse rigoroso balizamento, e com a isenção que dele decorre, que se examina a fase externa da contratação direta.

A presente manifestação tem sede normativa expressa: o art. 72, III, da Lei nº 14.133/2021 exige, na instrução da contratação direta, o parecer jurídico que demonstre o atendimento dos requisitos legais; e o art. 53, § 4º, do mesmo diploma comete ao órgão de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade das contratações diretas. Diferentemente do parecer inicial, que examinou a minuta do edital simplificado, o presente pronunciamento incide sobre os atos já praticados na disputa eletrônica e antecede a ratificação e a homologação, situando-se no marco decisório do art. 71 da Lei nº 14.133/2021.

FUNDAMENTO NORMATIVO — CONTROLE DE LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Art. 72, III — Lei nº 14.133/2021 — *O processo de contratação direta (...) deverá ser instruído com os seguintes documentos: (...) III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.*

Art. 53, § 4º — Lei nº 14.133/2021 — *Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

Dessa delimitação decorre consequência que desde logo se enuncia: o parecer jurídico, ainda quando conclusivo, ostenta natureza opinativa, não vinculando a autoridade administrativa, que decide sob sua própria responsabilidade — como assentou o Supremo Tribunal Federal em precedente que se tornou referência da matéria.

STF, MS 24.631/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 09/08/2007 — “Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.”

02. DO RELATÓRIO — DO ITER DA CONTRATAÇÃO DIRETA

O processo administrativo nº 2026.01.26.001 foi instaurado a partir de demanda da Secretaria Municipal de Saúde, para a aquisição de dois consultórios odontológicos portáteis destinados ao Centro de Especialidades Odontológicas (CEO). Instruída a fase preparatória com o documento de formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, a matriz de riscos, o termo de referência, a estimativa de despesa com pesquisa de preços, a demonstração da adequação orçamentária, a justificativa da escolha e as minutas de edital e de contrato, e emitido o parecer jurídico inicial favorável, procedeu-se ao aviso de dispensa eletrônica, com disputa aberta no sistema, na forma do art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Acorreram ao certame três interessadas, com as seguintes propostas: AMB Distribuidora de Equipamentos e Materiais Hospitalares Ltda (CNPJ 37.885.137/0001-80), classificada em primeiro lugar, ao valor total de R\$ 39.780,00; a empresa inscrita no CNPJ 40.075.559/0001-03, em segundo lugar, ao valor total de R\$ 51.600,00; e Êxito Soluções de Serviços e Comércio Ltda (CNPJ 41.391.445/0001-27), em terceiro lugar, ao valor total de R\$ 51.800,00.

Aceita tecnicamente a proposta da primeira colocada, passou-se à sua habilitação, ocasião em que se apurou, na qualificação econômico-financeira, receita bruta relativa ao exercício de 2025 no montante de R\$ 15.306.591,06 — cifra que ultrapassa o teto legal da empresa de pequeno porte, à qual o certame era exclusivo —, sobrevivendo a inabilitação, comunicada por via eletrônica e não impugnada. Examinada a proposta da segunda colocada, constatou-se o desatendimento de especificações técnicas mínimas do Termo de Referência e divergência entre a proposta comercial e o catálogo técnico, do que resultou a sua desclassificação.

Prosseguindo-se com a terceira colocada, verificou-se a ausência do balanço patrimonial do exercício de 2025; promovida diligência para a complementação documental — de condição preexistente à abertura do certame —, a licitante atendeu tempestivamente, sendo então classificada e habilitada. Cientificadas todas as interessadas do resultado em 11 de junho de 2026 e transcorrido in albis o tríduo para manifestação recursal, o certame foi encerrado; o objeto foi adjudicado à Êxito Soluções de Serviços e Comércio Ltda, ao valor de R\$ 51.800,00, remetendo-se os autos a esta Procuradoria, por meio do Ofício nº 328/2026-DLCA, para o pronunciamento conclusivo que ora se profere. É o relatório.

03. DA REGULARIDADE FORMAL DA INSTRUÇÃO E DO CABIMENTO DA DISPENSA

A fundação primeira e tecnicamente incontroversa da contratação é a sua regularidade formal. A contratação direta não é terreno de discricionariedade ilimitada: submete-se a rito instrutório próprio, cujos elementos essenciais o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 arrola de modo taxativo. O

cotejo entre a exigência legal e os autos revela correspondência integral — todos os documentos ali reclamados encontram-se presentes e regulares, como atestado desde a fase preparatória.

FUNDAMENTO NORMATIVO — INSTRUÇÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Art. 72 — Lei nº 14.133/2021 — *O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I — documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II — estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III — parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV — demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V — comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI — razão da escolha do contratado; VII — justificativa de preço; VIII — autorização da autoridade competente.*

Parágrafo único — *O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

Superada a regularidade formal, examina-se o cabimento material da via eleita. A hipótese é a do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 — dispensa em razão do valor —, cujo limite, atualizado para R\$ 65.492,11 no exercício de 2026 (Decreto nº 12.807/2025), não é ultrapassado pela contratação, de R\$ 51.800,00. Demais disso, a Administração não se limitou ao mínimo legal: valeu-se da disputa eletrônica preconizada no art. 75, § 3º, divulgando aviso e colhendo propostas adicionais, de modo a selecionar a mais vantajosa — conferindo à contratação direta um plus de competitividade e transparência que a aproxima do rigor da licitação.

FUNDAMENTO NORMATIVO — DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR

Art. 75, caput e II — Lei nº 14.133/2021 — *É dispensável a licitação: (...) II — para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras (limite anualmente atualizado, fixado em R\$ 65.492,11 para 2026).*

Art. 75, § 3º — Lei nº 14.133/2021 — *As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.*

Assentada a dupla regularidade — formal e material — da via eleita, cria-se o pressuposto lógico para o exame dos três atos decisórios que, por sua sensibilidade, merecem tratamento aprofundado: a inabilitação da primeira colocada, a desclassificação da segunda e a habilitação da vencedora. A eles se avança, em ordem, demonstrando-se que em cada um a Administração agiu com esmerada correção.

04. DA INABILITAÇÃO DA PRIMEIRA COLOCADA — CERTAME EXCLUSIVO E TETO DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE

O primeiro ato sensível — e o mais tecnicamente incontroverso — é a inabilitação da primeira colocada. Tratando-se de certame reservado, com exclusividade, às microempresas e empresas de pequeno porte, a fruição do benefício pressupõe, como condição de participação, o enquadramento

do interessado nos limites da Lei Complementar nº 123/2006. Ora, empresa de pequeno porte, para os fins do art. 3º, II, daquele diploma, é a que auferir receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00.

A primeira colocada, contudo, apresentou receita bruta relativa ao exercício de 2025 no expressivo montante de R\$ 15.306.591,06 — mais de três vezes o teto legal —, o que a exclui, de modo insuperável, da categoria a que o certame era reservado. Não se cuida aqui de rigor formal ou de vício sanável, mas de ausência de condição de participação: admitir a proposta seria fraudar a própria razão de ser do benefício e vulnerar a isonomia em prejuízo das demais concorrentes, legitimamente enquadradas. A inabilitação, ademais comunicada e não impugnada, impunha-se como ato vinculado.

05. DA DESCLASSIFICAÇÃO DA SEGUNDA COLOCADA — VINCULAÇÃO AO EDITAL E JULGAMENTO OBJETIVO

Afastada a primeira colocada, examinou-se a proposta da segunda, cuja desclassificação, longe de configurar preciosismo, decorreu do descumprimento de exigências técnicas objetivas do instrumento convocatório. Constatou-se a ausência de itens expressamente requeridos — fotopolimerizador com potência mínima de 1.000 mW e ultrassom para profilaxia —, bem como divergência entre a proposta comercial, que indicava reservatório em aço inoxidável de 7 (sete) litros, e o catálogo técnico apresentado, que registrava 6 (seis) litros, a impossibilitar a aferição inequívoca da conformidade do equipamento.

O julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório — princípios que a ambos obrigam, Administração e licitantes — não toleram a contratação de bem que não atenda às especificações mínimas fixadas para o atendimento da necessidade pública. A desclassificação, aqui, é imposição do edital e da lei, e não escolha discricionária, como reiteradamente reconhece o Superior Tribunal de Justiça.

🏛️ JURISPRUDÊNCIA — TRIBUNAIS SUPERIORES

STJ, REsp 595.079/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 22/09/2009 — “O princípio da vinculação ao instrumento convocatório restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório.”

06. DA HABILITAÇÃO DA VENCEDORA APÓS DILIGÊNCIA DE SANEAMENTO

Chega-se ao terceiro ato sensível, no qual a atuação da Administração revela-se não apenas legal, mas exemplar. Verificada, quanto à terceira colocada, a ausência do balanço patrimonial do exercício de 2025 — quando o edital reclamava os dois últimos exercícios —, a comissão, em vez de inabilitá-la de plano, promoveu diligência para a complementação do documento faltante. E assim procedeu com acerto: o documento destinava-se a comprovar condição preexistente à abertura do certame, sem criar situação jurídica nova, hipótese que o art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 expressamente autoriza sanar.

FUNDAMENTO NORMATIVO — SANEAMENTO E DILIGÊNCIA

Art. 64, § 1º — Lei nº 14.133/2021 — Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

Esse proceder não é liberalidade, mas dever, à luz do princípio do formalismo moderado e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União — invocada, com propriedade, pela própria comissão na Ata Final de Julgamento. Com efeito, a Corte de Contas assentou que a juntada de documento apenas comprobatório de condição preexistente à abertura da sessão não fere a isonomia, devendo o agente sanar falhas que não alterem a substância da proposta.

JURISPRUDÊNCIA — CONTROLE EXTERNO

TCU, Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Sessão de 26/05/2021 — firmou que a vedação à inclusão de novo documento não alcança o documento ausente comprobatório de condição já atendida pelo licitante quando da apresentação da proposta, o qual deverá ser solicitado e avaliado mediante diligência, em prestígio ao saneamento de falhas formais e ao formalismo moderado.

TCU, Acórdão nº 641/2025 – Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia — reafirmou ser irregular desclassificar ou inabilitar licitante por vícios sanáveis sem a prévia realização de diligência, por afronta ao art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade.

Note-se a coerência sistêmica da conduta administrativa: o mesmo critério que impôs a inabilitação da primeira colocada — por vício insuperável de condição de participação (tópico 04) — e a desclassificação da segunda — por desconformidade técnica insanável (tópico 05) — determinou o saneamento em favor da terceira, cujo vício era meramente formal. Distinguir o insanável do sanável não é arbítrio: é a própria essência do julgamento objetivo.

07. DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA ECONOMICIDADE

Poderia objetar-se que a proposta vencedora, de R\$ 51.800,00, não é a de menor preço nominal, superada que fora pelas cifras da primeira (R\$ 39.780,00) e da segunda (R\$ 51.600,00) colocadas. A objeção, contudo, dissolve-se ao primeiro exame sistemático, e a sua superação reforça — por contraste — a correção do desfecho.

É que a vantajosidade que a lei persegue (art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021) não é a do menor preço em abstrato, mas a do menor preço entre as propostas juridicamente regulares e tecnicamente conformes. Ora, a proposta mais barata provinha de empresa legalmente inabilitada a disputar o certame reservado (tópico 04), e a segunda, de licitante cujo objeto não atendia às especificações mínimas do Termo de Referência (tópico 05). Descartadas, por imperativo legal, as duas propostas inservíveis, a da adjudicatária afigura-se a mais vantajosa entre as regulares — e, o que é decisivo, a preço compatível com a pesquisa de mercado que instruiu os autos e inferior ao teto legal da dispensa. Vantajosidade e legalidade, também aqui, não se opõem: reforçam-se.

08. DA PROJEÇÃO CONTRAFACTUAL

Para aquilatar a correção do caminho trilhado, útil é imaginar, por hipótese, o caminho oposto. Houvesse a Administração, seduzida pelo menor preço nominal, contratado a primeira colocada, teria fraudado o regime de exclusividade da Lei Complementar nº 123/2006, contratando quem dele não podia participar; houvesse acolhido a segunda, teria adquirido equipamento sem o fotopolimerizador e o ultrassom exigidos, frustrando a própria finalidade clínica da aquisição. Em ambos os cenários, ao pretenso ganho econômico imediato seguir-se-iam a nulidade do ajuste, a responsabilização dos agentes e — o que mais grave — o desabastecimento do Centro de Especialidades Odontológicas com equipamento impróprio ao atendimento da população.

A projeção confirma, por absurdo, o acerto da rota efetivamente seguida: fosse outra a decisão, ter-se-iam violado, a um só tempo, a legalidade, a isonomia e a própria eficiência que se pretendia homenagear. Que a hipótese contrária conduza a resultado incompatível com a teleologia do sistema é a mais eloquente demonstração de que a decisão adotada é a única conforme ao Direito.

09. DA FUNÇÃO SOCIAL DA CONTRATAÇÃO E DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO

Acima da legalidade formal e da economicidade, paira a função social da contratação. O objeto não é bem qualquer: são consultórios odontológicos destinados ao Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), unidade que materializa o direito fundamental à saúde (CF, arts. 6º e 196) e a política pública de saúde bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde. Dotar o CEO de equipamento conforme às especificações técnicas é, em última análise, assegurar à população de Viseu atendimento odontológico seguro e resolutivo.

A regularidade que se atesta transcende, por isso, o interesse patrimonial da Administração — realiza o interesse público primário. Ratificar e homologar uma contratação hígida, que selecionou proposta conforme e vantajosa mediante procedimento escorreito, significa entregar ao serviço público de saúde equipamento juridicamente seguro e clinicamente adequado, livre da ameaça de nulidades futuras. A segurança jurídica do procedimento é, também ela, a segurança do próprio atendimento à população.

10. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, e retomando sinteticamente os fios que se entrelaçaram ao longo desta manifestação, esta Procuradoria-Geral conclui que a tese da regularidade da contratação sustenta-se sobre estrutura sistêmica e coesa: (i) a instrução observou integralmente o art. 72, e a dispensa amolda-se ao art. 75, II e § 3º, da Lei nº 14.133/2021 (tópico 03); (ii) a inabilitação da primeira colocada decorreu de ausência de condição de participação em certame exclusivo (tópico 04); (iii) a desclassificação da segunda impôs-se pela vinculação ao edital e pelo julgamento objetivo (tópico 05); (iv) a habilitação da vencedora deu-se após diligência de saneamento juridicamente irrepreensível, na esteira do TCU (tópico 06); (v) a proposta acolhida é a mais vantajosa entre as regulares, a preço de mercado e abaixo do teto legal (tópico 07); (vi) o desfecho oposto produziria consequências incompatíveis com o ordenamento (tópico 08); e (vii) a contratação realiza a função social da saúde bucal pública (tópico 09).

OPINA-SE, por conseguinte, com fundamento nos arts. 71, IV, e 72 da Lei nº 14.133/2021, pela **REGULARIDADE JURÍDICA** da contratação direta processada na Dispensa Eletrônica nº 004/2026 e pela consequente **VIABILIDADE JURÍDICA DA RATIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO** da despesa, com a adjudicação do objeto em favor da Êxito Soluções de Serviços e Comércio Ltda (CNPJ nº 41.391.445/0001-27), pelo valor total de R\$ 51.800,00, por não se vislumbrar nos autos qualquer vício insanável apto a comprometer a validade do procedimento.

Recomenda-se, por cautela e boa técnica administrativa, que, previamente à contratação:

- (i) se confirme a manutenção das condições de habilitação da adjudicatária, notadamente a vigência das certidões de regularidade fiscal e trabalhista;
- (ii) se promova a divulgação do ato de dispensa e do extrato contratual em sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP, na forma do art. 72, parágrafo único, e do art. 75, § 3º; e
- (iii) se observem as formalidades de empenho e demais exigências dos arts. 89 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 — providências que refogem ao objeto deste parecer e se inserem na esfera de gestão.

Reafirma-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, sendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade exclusiva do gestor público. É o parecer, que se submete à elevada apreciação da autoridade competente.

Viseu/PA, 13 de julho de 2026.

Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº 16/2025