



PARECER JURIDICO 073/2025

Procedência: Departamento de Licitações

Processo administrativo: 70/2025

Pregão Eletrônico: 32/2025

Objeto: prestação de serviços por empresa registrada junto ao CRMV-PR, englobando a disponibilização de um médico veterinário sanitarista habilitado e registrado junto ao CRMV-PR e especializado em vigilância sanitária em instituição reconhecida pelo MEC, para atender as demandas específicas exigidas pelo setor de Vigilância Sanitária Municipal de Porecatu/PR. Análise das minutas de Edital e Contrato.

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE MÉDICO VETERINÁRIO SANITARISTA. ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI Nº 14.133/2021 E DECRETOS REGULAMENTADORES. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS X CONCURSO PÚBLICO: POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO MEDIANTE RIGOROSA JUSTIFICATIVA E OBSERVÂNCIA DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DE ATIVIDADE FINALÍSTICA EXCLUSIVA DE SERVIDOR PÚBLICO E DA AUSÊNCIA DE VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO DIRETA. ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. DEFERIMENTO CONDICIONADO AO CUMPRIMENTO DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade contratação de prestação de serviços por empresa registrada junto ao CRMV-PR, englobando a disponibilização de um médico veterinário sanitarista habilitado e registrado junto ao CRMV-PR e especializado em vigilância sanitária em instituição reconhecida pelo MEC, para atender as demandas específicas exigidas pelo setor de Vigilância Sanitária Municipal de Porecatu/PR, com valor estimado em R\$ 78.138,36 (setenta e oito mil, cento e oitenta e três reais e trinta e seis centavos). Incluindo todos os custos com impostos. A demanda é oriunda do

m



Departamento de Licitações, com a apresentação das minutas de Edital e Contrato para análise jurídica.

É a síntese do que importa. Passo à análise do pedido.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. QUANTO À FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021):

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC). A atuação desta Procuradoria, neste contexto, caracteriza-se como um controle preventivo e orientativo, essencial para a segurança jurídica e a eficiência da gestão pública.

Por força do referido dispositivo, o controle prévio de legalidade se dá, justamente, em função do exercício da 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 (usados por esta PGM como parâmetro): 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.

Além disso, 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 estão motivadas nos autos.

mf



De outro lado, cabe esclarecer que não é papel deste setor consultivo da PGM-Porecatu 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 espectro de suas competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas 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 se irá acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas (neste parecer e no corpo das minutas) para fins de sua correção. Desta feita, o prosseguimento do processo sem a observância dos apontamentos feitos desta análise, será de responsabilidade exclusiva da Administração e seus agentes.

Feitas as considerações iniciais, passamos à análise das fases do Processo Licitatório.

2.2. QUANTO A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

Caso os servidores responsáveis pelo planejamento e elaboração de documentos essenciais como DFD/DOD, ETP, TR e Editais não tenham a formação adequada, indica-se a realização da Série "NLL 2023 - Nova Lei de Licitações"

Caso os fiscais não possuam formação em licitações e contratos, recomenda-se a realização dos cursos da Série "GFCA 2021 - Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos 2021" da Escola da Gestão Pública do TCE PR (EGP) do TCE PR.

Todos estes cursos são gratuitos e estão disponíveis no formato EAD, no endereço eletrônico "<https://egp.tce.pr.gov.br>" e são de curta duração, possuem conhecimento aprofundado em diversos pontos e são suficientes para a maioria dos casos. Cada etapa concluída gera um certificado.

No caso dos Agentes de Contratação/Pregoeiros, recomenda-se que tenham curso de formação específico. Indica-se no caso, o Curso de Formação de Agentes de Contratação do SEBRAE/PR Também gratuito e no formato EAD, o curso poderá ser consultado no link: <https://trilhas-apps.pr.sebrae.com.br/trilhas/trilha/agente-de-contratacao-basico>.

24



2.3. QUANTO À REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA (FASE INTERNA) DO CERTAME. (ART. 18 DA NLLC)

De maneira geral, a fase preparatória da licitação é de caráter interno, durante a qual a Administração concentra-se na definição das diretrizes que regerão o certame até sua conclusão, com a seleção da proposta mais vantajosa para o futuro contrato. Nesse sentido, são estabelecidas a necessidade de contratação e a definição do objeto a ser licitado, com a autoridade competente justificando o procedimento e autorizando sua abertura. São também estabelecidas as regras que constarão no edital, verificada a disponibilidade de recursos orçamentários para cobrir as despesas, demonstrado, quando necessário, o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nomeados os agentes de contratação e, se for o caso, a equipe de apoio que os auxiliará na condução do certame.

Conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 18, esta fase deve ser entendida como uma etapa de planejamento do próprio processo licitatório, alinhando-se com o Plano Anual de Contratações, embora não obrigatório, mas essencial, e com as Leis Orçamentárias. É o momento apropriado para abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar na contratação.

Portanto, sempre que surgir a necessidade de um determinado objeto, esta é a situação que a Administração local deverá enfrentar obrigatoriamente na fase preparatória.

a) Definição do Objeto pelo Setor Requisitante: correta e precisa definição do objeto é o ponto de partida. A Lei exige a apresentação de documentos técnicos que detalhem a necessidade e as características do que será contratado:

- **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Conforme artigo 18, §1º da Lei nº 14.133/2021, o ETP é mandatório e deve demonstrar a necessidade da contratação, a solução escolhida e sua justificativa, os requisitos da contratação, levantamento de mercado, estimativa do valor, e análise de riscos, entre outros elementos. A ausência ou fragilidade do ETP pode comprometer toda a licitação.
- **Termo de Referência (TR), Anteprojeto, Projetos Básico e Executivo:** O setor requisitante ou o setor técnico responsável deverá apresentar, de acordo com a especificidade e complexidade do objeto, o Termo de



Referência (Art. 6º, inciso XXIII da NLLC), ou, quando aplicável a obras e serviços de engenharia, o Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo (Art. 6º, incisos XXIV a XXVI da NLLC). Para a contratação de serviços, o Termo de Referência é o documento central, devendo ser exaustivo na descrição do objeto, da justificativa da contratação, das obrigações das partes, dos prazos, do critério de julgamento e de habilitação, entre outros.

b) **Pesquisa de Preços:** pesquisa de preços é um dos pilares para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. O Decreto Municipal nº 123/2019 de Porecatu dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização dessa pesquisa. É crucial que este normativo municipal esteja em plena consonância com o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece critérios objetivos e uma ordem de prioridade para a obtenção do valor estimado da contratação.

O § 1º do Art. 23 da NLLC elenca os parâmetros a serem adotados, de forma combinada ou não:

- Composição de custos unitários (painel para consulta de preços, banco de preços em saúde do PNCP).
- Contratações similares feitas pela Administração Pública (período de 1 ano, com atualização).
- Pesquisa publicada em mídia especializada, tabelas de referência, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo (com data e hora de acesso).
- Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores (com justificativa e validade de 6 meses).
- Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

A pesquisa deve promover a cotação de preços das mercadorias e/ou serviços, com o posterior agrupamento para a geração do chamado “mapa de preços”, que fundamentará o valor estimado. É imprescindível que as solicitações de propostas aos fornecedores sejam detalhadas, indicando prazos de validade da proposta, formas de pagamento, responsabilidades pelos custos operacionais e administrativos (transporte, encargos trabalhistas, tributários, seguros), prazo e local de entrega/prestação, e prazo de validade do contrato, conforme os pontos levantados na própria minuta de parecer. Deve-se ainda solicitar a declaração genérica de que os demais valores que incidam direta ou

MP



indiretamente sobre o custo do produto/serviço deverão estar inclusos na cotação.

c) **Declaração do Ordenador da Despesa (Setor Técnico/Finanças):** Declaração (emitida por contador, economista e ou outro servidor com aptidão técnica) de que a despesa pretendida tem a correspondente adequação orçamentária e financeira de acordo com a Lei Orçamentária Anual e possui dotação específica e suficiente;

d) **Autorização (deve ser dada pelo Prefeito ou por outra autoridade a quem ele tenha delegado a competência);** Orienta-se que a delegação para tais fins esteja regulamentada no âmbito da Administração Pública Municipal por Decreto; Considerando que se trata de agente que assinará o regramento editalício, é oportuno que indique também neste mesmo momento a modalidade licitatória a ser observada e que se promova a indicação de agente de contratação (Pregoeiro e Equipe de Apoio);

e) **Análise da Minuta do Edital pela Assessoria Jurídica/Procuradoria Jurídica do Município:** A minuta do Edital deve ser submetida à análise jurídica, conforme preceituado no Art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Esta análise visa verificar a conformidade com a legislação e a adequação às Minutas Padrão sugeridas pela PGM (conforme Art. 53, §2º da NLLC), garantindo a legalidade e a segurança do instrumento convocatório.

f) Publicação do Edital

- Deve ser providenciada a publicação pelo Setor de Licitação e Contratos (conforme artigo 53, §3º e artigo 54 da Lei nº 14.133/2021);
- Prazo de publicidade deve respeitar o contido no artigo 55 da Lei nº 14.133/2021.

g) **Verificação da Compatibilidade da Contratação com o Plano Anual de Contratação e Elaboração da Minuta de Edital.** (Documento ainda não elaborado pelo município de Porecatu) - Recomenda-se que o Município de Porecatu priorize a elaboração e implementação do seu Plano Anual de Contratações, mesmo que sua ausência não inviabilize, por si só, a contratação em análise, desde que o processo específico esteja suficientemente justificado e atendendo aos demais requisitos da lei.

h) **Impugnação e Esclarecimentos**

mp



- O edital deve prever a possibilidade de os interessados questionarem exigências do edital ou de indicar incongruências;
- Tais questionamentos deverão ser analisados pelo agente de contratação;
- Deve-se seguir o contido no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021;

I) Sessão de Licitação: Deverá ser conduzida pelo agente de contratação (pregoeiro devidamente nomeado) – o detalhamento de suas atribuições, bem como de sua atuação e dos outros agentes públicos participantes da licitação deverão seguir o contido no decreto municipal respectivo;

m) Recursos

- Deve atender o contido no artigo 165 da Lei nº 14.133/2021;
- A análise deverá ser feita pelo agente de contratação (autoridade que pratica os atos de classificação e habilitação);
- Se o agente de contratação não reconsiderar a sua decisão, encaminha os autos para a autoridade superior;

n) Adjudicação e Homologação

- A Adjudicação vai corresponder ao ato administrativo que vai reconhecer formalmente a validade e a conveniência da proposta de um determinado licitante e a ele o direito de não ser preterido e de ser contratado¹;
- A homologação, por sua vez, vai consistir no ato administrativo por meio do qual, a autoridade competente declara que o processo licitatório foi válido e atingiu resultado conveniente à Administração e ao Interesse Público, não corresponde a uma mera formalidade, visto que pressupõe a avaliação de todos os atos praticados no curso do processo de licitação e o reconhecimento de sua validade e conveniência. Portanto, a autoridade assume, ao promover a homologação, uma responsabilidade jurídica relevante.

¹ Jurisprudência anterior do STF: A adjudicação por si só não defere o direito do licitante à homologação, que pode ser negada pela administração por motivos de ilegalidade do procedimento ou conveniência de interesse público, em despacho fundamentado. Faculdade reconhecida a Administração de corrigir os próprios atos quando eivados de ilegalidade ou carentes de utilidade para o serviço público. (RE 84.396/SP, 2º T., rel. Min. Cordeiro Guerra, j. em 31.08.1976, DJ de 15.10.1976).



- Tais atos devem ser promovidos pela autoridade superior (em conformidade com o artigo 71, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021);

o) **Prévio Empenho e Convocação para Assinatura do Contrato:** O prévio empenho é uma garantia de que há dotação orçamentária disponível para a despesa, devendo ser providenciado pelo Setor de Finanças. A convocação para assinatura do contrato, por sua vez, é de responsabilidade do Departamento de Licitação e Contratos, formalizando o vínculo entre a Administração e o contratado.

2.4. QUANTO A MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA: PREGÃO ELETRÔNICO

O Consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com fulcro no dispositivo abaixo transcrito, tendo em vista tratar-se de aquisição de bem comum, qual seja, aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Vejamos:

Lei nº 14.133/2021

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão, somente pode ser utilizada na contratação de bens e serviços comuns. Importa, assim, destacar o entendimento doutrinário sobre a definição de bens e serviços comuns:

O conceito (indeterminado) de “bem ou serviço comum” possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuismo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos). (Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Licitações e Contratos Administrativos.

Portanto, o conceito de bens e serviços comuns inclui o padronizado, o casuismo moderado e ainda aqueles serviços que podem ser descritos objetivamente. Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, in verbis:

117



No tocante à adequação da modalidade de licitação escolhida, entendo que os produtos/serviços demandados pelo TST podem ser enquadrar como bens comuns, uma vez que apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado, nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 (TCU – Acórdão 1114/2006 – Plenário).

No caso em análise, a contratação de um médico veterinário sanitaria, embora especializada, pode ser considerada um serviço comum na medida em que seus padrões de desempenho e qualidade (formação, registro em conselho, especialização, atribuições) podem ser objetivamente definidos e são usualmente encontrados no mercado de prestação de serviços. A própria descrição do objeto no edital permite aferir a natureza "comum" do serviço, no sentido de que suas características podem ser detalhadas de maneira padronizada.

Nesse sentido, observando-se os documentos acostados aos autos do processo licitatório em epígrafe, justifica-se a utilização do Pregão Eletrônico para o referido procedimento, considerando a natureza do objeto a ser contratado, sendo certo que, não obstante o caráter facultativo do pregão, o mesmo se mostra aconselhável em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação dos procedimentos e a maior celeridade e transparência no certame.

2.5. QUANTO AO CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL.

O Edital prevê o critério de julgamento pelo Menor Preço Global. Este critério é o mais adequado para a contratação de bens e serviços comuns, cujo objeto é passível de padronização e objetiva definição. A escolha do menor preço, conforme o Art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, visa o menor dispêndio para a Administração, desde que atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no Edital.

Art. 33, inciso I, Lei nº 14.133/2021

"O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

I - menor preço: [...]"

É fundamental que o Termo de Referência e o Edital estabeleçam claramente as especificações técnicas, os requisitos de qualidade e os níveis de serviço esperados, de modo que a seleção pelo menor preço não comprometa a



qualidade e a adequação do serviço contratado ao interesse público, em estrita observância ao Art. 34 da NLLC, que exige que os parâmetros de qualidade sejam atendidos.

2.6 QUANTO A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A legislação de regência das contratações públicas determina, em todas as modalidades licitatórias e de contratação direta, que o orçamento estimativo seja elaborado por meio de planilhas que detalhem, de forma individualizada, as unidades de fornecimento, quantidade e custo de cada produto/serviço.

Esse detalhamento deve ser inerente e proporcional ao próprio objeto a ser orçado, podendo envolver elevado nível de especificidade e complexidade. Em razão disso, o grau e forma do detalhamento do orçamento deve ser indicado pela unidade envolvida na contratação.

Ao realizar a pesquisa de preços, o responsável pela orçamentação precisa, além da descrição do objeto e da indicação de seus quantitativos, ter ciência de todas as demais condições inerentes à contratação que, direta ou indiretamente, impactem na formação do preço.

O fornecedor, de sua parte, também só poderá apresentar um orçamento consistente se lhe forem informadas detalhadamente as condições para contratação.

Na dúvida, a proposta do licitante partirá sempre de “valores cheios”. Assim, a cotação deve indicar, por exemplo: (a) prazo de validade da proposta de preços; (b) forma e prazo para pagamento; (c) responsabilidade pelos custos operacionais e administrativos, inclusive transporte/frete e embalagens; (d) prazo, local da entrega e estratégia de suprimento do produto; (e) local e frequência da prestação dos serviços; (f) responsabilidade pelos encargos trabalhistas, tributários e comerciais; (g) seguros; (h) se é exigida garantia ou assistência técnica, bem como o respectivo prazo e (i) o prazo de validade do contrato.

Também é recomendável que nos pedidos de proposta de preços, os responsáveis pela pesquisa de preços solicitem que nas cotações apresentadas haja a declaração genérica de que os demais valores que incidam direta ou



indiretamente sobre o custo do produto/serviço deverão estar inclusos na cotação.

Sobre a pesquisa de preços, o art. 23 da Lei 14.133/2021 define o “valor estimado” a ser considerado na contratação, a partir dos seguintes critérios:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II – 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;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No âmbito desta Municipalidade, a pesquisa de preços foi regulamentada através do Decreto Municipal nº 123/2019, dispondo em seu art. 2º os requisitos mínimos para a sua materialização, in verbis:

Art. 2º Serão utilizadas as seguintes referências para formação de preços:

I – Preços praticados pela própria Administração.

II – Preços praticados por outros órgãos públicos.

III – Cotações junto às empresas do setor que comercializam o produto.

IV – Orçamentos obtidos na internet, desde que em sítios de amplo acesso e da própria empresa; pesquisa publicada em mídia



especializada, sítios eletrônicos especializados; ferramentas que disponibilizem preços a partir de notas fiscais; tabelas setoriais e/ou outras referências passíveis de registro no processo.

V - Preços ofertados pelas licitantes na fase de lances de certame anterior da própria Administração.

§1º - Quando existentes, os preços praticados pela própria Administração serão considerados como uma das referências de preço.

§2º - As referências de preço deverão contemplar, sempre que possível, a realidade local e/ou regional.

§3º - Os parâmetros previstos neste artigo serão utilizados de forma combinada, observando-se, além do disposto no §1º, os incisos II a V em ordem crescente.

§4º - As referências devem se relacionar com o mesmo objeto que se pretende ter o preço fixado e deverão ter os comprovantes de sua obtenção juntados no processo administrativo respectivo (site específico, número de ata/contrato, etc.)

É fundamental que o Município se atente para que as referências de preço contemplem, sempre que possível, a realidade local e/ou regional, e que os comprovantes de sua obtenção (site específico, número de ata/contrato, etc.) sejam devidamente juntados ao processo administrativo. Pela documentação apresentada, depreende-se que os requisitos para apuração da média de preço foram atendidos, mas a robustez e a transparência dessa etapa devem ser constantemente revisadas.

2.7 QUANTO A REGULARIDADE DA MINUTA DO EDITAL.

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital de licitação deva 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.

No presente caso, a minuta do Edital atende aos requisitos legais mínimos, à medida que traz informações sobre: modalidade licitatória, sessão pública, definição do objeto, exigências para participação, proposta inicial, preenchimento da proposta, abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, sanções administrativas e disposições gerais.

Ademais o edital está devidamente acompanhado do Termo de Referência, da minuta do contrato e de outros anexos.



2.8 QUANTO A REGULARIDADE DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS.

Primeiramente, cumpre esclarecer que o art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem quais as suas cláusulas necessárias em todo contrato:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;



- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.

No momento da emissão da autorização de fornecimento serão verificadas:

a) A regularidade para com as Fazendas Federal (certidão conjunta negativa de débitos relativos a tributos federais, regularidade social e a dívida ativa da União), Estadual e Municipal, bem como da inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho (CNDT), se referidos documentos apresentados por ocasião deste certame licitatório já estiverem vencidos;

b) O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNIA – CNJ);

c) Havendo a impossibilidade da obtenção dos documentos por meio eletrônico, será a adjudicatária notificada para que providencie o envio da documentação sob pena de decair o direito ao fornecimento, sem prejuízo das sanções previstas no artigo 156 da Lei Federal 14.133/21;

d) Se o adjudicatário incorre em penalidades do artigo 156, incisos III e IV da Lei 14.133/21, as quais poderão obstar a emissão da Autorização de Fornecimento.

e) No caso de a licitante vencedora se recusar em confirmar o recebimento do e-mail, reserva-se à Administração Pública do Município de Porecatu o direito de convocar as licitantes remanescentes, na ordem de classificação, facultada a negociação para obtenção das mesmas condições já negociadas com o primeiro classificado, inclusive quanto ao preço, ou anular a licitação, independente das sanções previstas, para a licitante vencedora recalcitrante, neste edital

f) Até o envio da Autorização para Fornecimento dos itens/lotos a proposta da conhecimento de fato desabonador à sua habilitação, conhecido após o julgamento, nos termos da Lei de Licitações.

mp



g) Ocorrendo à desclassificação da proposta da licitante vencedora por fato referido no item anterior, a Administração Municipal poderá convocar as licitantes remanescentes observando o disposto no item supra.

É importante prever as consequências da recusa do licitante vencedor em formalizar o contrato, incluindo a possibilidade de convocação das licitantes remanescentes na ordem de classificação, facultada a negociação para obtenção das mesmas condições, ou a anulação da licitação, sem prejuízo das sanções previstas no Edital e na Lei.

2.9. DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DETALHADA E FUNDAMENTADA

Este é o ponto mais sensível e que exige a mais profunda análise jurídica no presente processo, dada a natureza da contratação: a prestação de serviços de médico veterinário sanitarista para o setor de Vigilância Sanitária Municipal. A questão central reside na compatibilidade da terceirização de uma atividade que, em princípio, poderia ser vista como "finalística" do Estado, com a exigência constitucional do concurso público.

a) O Princípio do Concurso Público e Suas Exceções

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, inciso II, estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargo ou emprego público, visando garantir os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

Art. 37, inciso II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

Este comando constitucional impede que a Administração Pública contrate pessoal para desempenhar funções típicas de seu quadro permanente sem a devida seleção por concurso. Contudo, a própria dinâmica da gestão pública e a necessidade de eficiência e especialização abriram espaço para a terceirização de certos serviços.

b) A Terceirização de Atividades na Administração Pública: Posição do STF

A licitude da terceirização se pauta na ideia de que a Administração pode contratar um serviço especializado para atender a uma necessidade específica, sem que isso signifique a criação de um vínculo empregatício direto



com o indivíduo que o executa. O foco da contratação é o resultado do serviço, a ser entregue pela empresa contratada, que detém a responsabilidade por gerir seus próprios empregados (contratação, remuneração, supervisão, disciplina).

c) Aplicabilidade ao Caso do Médico Veterinário Sanitarista

No caso concreto, a contratação de um "médico veterinário sanitaria especializado em vigilância sanitária" pode ser classificada como um serviço técnico especializado. A vigilância sanitária é, inegavelmente, uma atividade de grande relevância social e de forte caráter finalístico do Estado, diretamente ligada à saúde pública.

Contudo, a possibilidade de terceirização desta atividade deve ser analisada sob a ótica da necessidade específica do serviço e da ausência de caráter permanente e estrutural da função no quadro de carreira do ente. Para que a contratação via licitação seja legítima, os autos do processo administrativo devem conter uma justificativa robusta e detalhada que demonstre que:

1. **A natureza do serviço:** Embora finalística em seu escopo, a atuação do médico veterinário sanitaria neste contexto específico configura um serviço técnico especializado que pode ser entregue por uma empresa, e não a ocupação de um cargo público de natureza permanente na estrutura da Vigilância Sanitária Municipal que exija vínculo direto com a Administração. A descrição do serviço no Termo de Referência deve ser clara quanto ao resultado esperado, e não apenas à alocação de um profissional.

2. **Inviabilidade imediata do concurso público:** Deve-se demonstrar que a contratação de um servidor público via concurso não é a solução mais adequada ou viável para a demanda atual. Esta procuradoria possui conhecimento que concurso já está em fase de andamento e que o cargo de médico veterinário se encontra em vacância. Assim, como o tempo para efetivar todos os tramites da realização de um concurso público pode inviabilizar as respostas às necessidades da população, o que viabiliza a contratação.

3. **Ausência de Vínculo de Subordinação Direta:** O contrato deve ser de prestação de serviços, e não de locação de mão de obra. A empresa contratada deve ser a exclusiva responsável pela gestão do profissional (contratação, pagamento de salários e encargos, supervisão técnica e disciplinar, substituição em caso de ausência ou desligamento). A Administração Pública exercerá a fiscalização sobre o serviço prestado pela empresa, e não sobre o indivíduo, evitando a configuração de vínculo empregatício ou de subordinação direta com



o Município. O profissional da empresa não pode estar hierarquicamente subordinado a um servidor municipal, mas sim à sua empresa, que é quem presta o serviço ao Município. A fiscalização municipal deve se dar sobre o cumprimento do objeto contratual pela pessoa jurídica, e não sobre o cumprimento de jornada, ordens e horários do empregado da contratada como se fosse um servidor público.

4. Termo de Referência Preciso: O Termo de Referência deve descrever detalhadamente o serviço a ser executado, os resultados esperados, os indicadores de desempenho e as formas de fiscalização do contrato, garantindo que o objeto da contratação seja o **serviço de vigilância sanitária por médico veterinário sanitarista**, e não a mera disponibilização de um profissional. As responsabilidades da empresa contratada devem ser claras e abrangentes, incluindo o fornecimento de todos os meios necessários para a execução do serviço.

Verifica-se no Termo de Referência Justificativa Técnica do setor requisitante (Vigilância Sanitária e/ou Departamento competente) detalhando a especialidade demandada e por que ela não pode ser suprida pelo quadro atual.

Entretanto é fundamental para esta contratação se manter no campo da legalidade, as seguintes recomendações:

- **Fiscalização do Contrato:** A fiscalização da execução contratual deve ser rigorosa, garantindo que não se configure a pessoalidade ou a subordinação direta do profissional terceirizado à Administração Pública. Todos os atos de gestão do profissional (férias, faltas, horários, etc.) devem ser geridos pela empresa contratada.
- **Caráter Complementar ou Suplementar:** A contratação deve ser apresentada como um serviço complementar ou suplementar às atividades da Vigilância Sanitária Municipal, não como a substituição de uma função essencial e permanente que deveria ser desempenhada por um servidor concursado.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ante a todo o exposto, e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, este Parecer Jurídico opina pela **aprovação da minuta do Edital**



e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato, **CONDICIONADA**, todavia, ao estrito e cabal cumprimento das seguintes ressalvas e recomendações.

É fundamental que todas as demais recomendações e ressalvas pontuadas ao longo deste Parecer sejam diligentemente observadas e documentadas nos autos. O prosseguimento do processo sem a devida observância e saneamento dos pontos levantados implicará na assunção de responsabilidade exclusiva pela Administração e seus agentes.

Nada mais havendo, remeta-se ao Departamento de Licitações para providências.

É o parecer salvo melhor juízo
Porecatu, 20 de agosto de 2025

Michele Cristina Capassi
Michele Cristina Capassi
OAB/PR 57.447