



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

**PARECER Nº 037/2025/NOV-HC/CTJ/SEMSA, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2025**

**Processo Administrativo nº 912/2025-SEMSA**  
**Pregão Eletrônico SRP nº 019/2025-SEMSA**  
**Assunto: Análise do Edital.**

**Objeto do Pregão:** REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PESQUISA DE PREÇO, RESERVA, EMISSÃO, MARCAÇÃO, REMARCAÇÃO, ENDOSSO, CANCELAMENTO, REEMBOLSO, RESSARCIMENTO E FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS AOS PACIENTES E ACOMPANHANTES VINCULADOS AO PROGRAMA DE TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO - TFD DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTARÉM – PA.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS – TFD – ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL, MINUTA DO CONTRATO E TERMO DE REFERÊNCIA – LEI Nº 14.133/2021

## **I. Relatório**

A presente manifestação versa sobre a análise e emissão de parecer jurídico da minuta do edital de pregão eletrônico com sistema de registro de preço, cuja finalidade é o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa para a prestação de serviços de pesquisa de preço, reserva, emissão, marcação, remarcação, endosso, cancelamento, reembolso, ressarcimento e fornecimento de passagens aéreas nacionais aos pacientes e acompanhantes vinculados ao Programa de Tratamento Fora de domicílio - TFD da Secretaria Municipal de Saúde de Santarém – PA, em atenção ao disposto no artigo 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A Pregoeira da SEMSA encaminhou a esta Consultoria Técnica Jurídica para ser analisada a minuta de edital e processo administrativo, com a finalidade de garantir



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

a observância das formalidades legais para que se possa dar prosseguimento aos trâmites legais.

Trata-se de licitação na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, mediante SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, pelo tipo julgamento MENOR PREÇO, tipo comparação POR ITEM, MODO DE DISPUTA ABERTO E FECHADO, o qual será regido pela Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Complementar 123/2006, Decreto Municipal nº 433/2023, Decreto nº 11.462/2023 e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

Por fim, os autos foram encaminhados do Núcleo de Licitação e Contratos – SEMSA à esta Consultoria Técnica Jurídica, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise desta Consultoria Técnica Jurídica.

Em síntese, é o relatório.

## 2. Análise Jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), a saber:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar no dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

As especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram regularmente determinadas pelo setor demandante, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Ele se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. 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 e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração. O artigo 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**  
**Consultoria Técnica Jurídica**

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O art. 82, da Lei nº 14.133/2021, prescreve o conteúdo obrigatório nos editais licitatórios, *verbis*

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes: a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) Em razão da forma e do local de acondicionamento; c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) Por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

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

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

No âmbito do município de Santarém o Decreto Municipal nº 433-GAP/PMS/2023, que visa justamente regulamentar a Lei nº 14.133/2021m no âmbito desse município, dispõe:

Art. 23. A licitação será processada em conformidade com a modalidade indicada no Termo de Referência ou Projeto Básico tendo em vista a natureza do objeto e os requisitos para a seleção da melhor proposta.

§ 1o Será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado "comum", conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**  
**Consultoria Técnica Jurídica**

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

Art. 24. As licitações na Prefeitura de Santarém serão realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica.

§ 1º Para a realização do pregão e da concorrência na forma eletrônica será adotado, no âmbito da Prefeitura de Santarém, o Sistema de compras do Governo Federal e Portal de Compras Públicas.

§ 2º Diante do disposto no § 10 deste artigo, a aplicação dos normativos expedidos pelo Poder Executivo Federal limitar-se-á aos aspectos operacionais inerentes à parametrização do Sistema de Compras do Governo Federal e Portal de Compras Públicas, prevalecendo os normativos regulamentares da Prefeitura de Santarém no tocante à disciplina da atuação dos agentes de contratação, prazos e procedimentos atinentes ao envio de documentação pelas licitantes, apreciação de impugnação e pedidos de esclarecimentos, diligências e saneamento de falhas.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.462/2023, mostrando-se útil a administração da SEMSA, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da Secretaria, cumpre observar o disposto no art. 3º do respectivo Decreto, que reza da seguinte maneira:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontrasse em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas

### **3. Da Minuta do Edital**

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 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.

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

### **4. Da Minuta do Contrato**

Observa-se, por se tratar de fornecimento de objeto único, a ser entregue, a ser entregue após solicitação da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**  
**Consultoria Técnica Jurídica**

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor. Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021 e Decreto Federal 11.462/2023.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

Embora podermos afirmar que a fase que se encontra o procedimento referente ao Pregão em tela, preenche os requisitos legais determinados por lei, chamamos a atenção para as seguintes RESSALVAS:

O Termo de Referência (TR) é extremamente resumido e não apresenta: especificações técnicas detalhadas; critérios objetivos de aceitação; obrigações da contratada; parâmetros de qualidade; mecanismos de fiscalização; cronograma de execução; indicadores de desempenho; matriz de riscos (obrigatória – art. 22, I, Lei 14.133/2021), pode configurar violação ao art. 6º, XXIII e ao art. 11, §1º. Para Marçal Justen Filho, “TR deficiente compromete a execução e gera nulidade”.

Na minuta do edital, o objeto inclui vários serviços distintos (pesquisa, reserva, emissão, remarcação, reembolso etc.), mas o TR não detalha a execução de cada item.

No subitem 8.15.5. dispõe *Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), expedida pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Esta poderá ser emitida no site da ANVISA. O documento deverá ser emitido em nome do CNPJ da empresa licitante, deverá conter as informações da autorização relativa e pertinente ao produto/item ofertado.*

Entendemos que as exigências de AFE/ANVISA são desproporcionais na habilitação. O edital exige autorização de funcionamento da ANVISA para empresa de agenciamento de viagens, atividade totalmente alheia à vigilância sanitária, sem pertinência lógica com o objeto.

Faz-se necessário separar os subitens 8.15.2. do 8.16.6. estão em parágrafo único.

## 5. Conclusão

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Consultoria Técnica Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento até o presente momento, pelo que opino pela



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA**  
**Consultoria Técnica Jurídica**

CNPJ. (MF) Nº 17.556.659/0001-21 - Av. Mendonça Furtada, 2440 - Aldeia – Santarém – Pará

---

validação jurídica, para regular prosseguimento do presente Pregão Eletrônico, COM RESSALVAS.

É nossa manifestação, sub censura.

Santarém - PA, 25 de novembro de 2025

HERON DE SOUSA COELHO  
Advogado OAB/PA 10633 – CTJ/SEMSA