



PARECER JURÍDICO Nº 33/2025

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE MATERIAL MÉDICO-HOSPITALAR E DE HIGIENE PESSOAL. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA (ART. 53). INSTRUÇÃO PROCESSUAL REGULAR. ESCOLHA DA MODALIDADE E CRITÉRIO DE JULGAMENTO CORRETOS. TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME/EPP, COM PREVISÃO DE CERTAME EXCLUSIVO E MARGEM DE PREFERÊNCIA LOCAL (LEI MUNICIPAL Nº 903/2025). PESQUISA DE PREÇOS CONFORME. PARECER PELA LEGALIDADE E PELO PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

1. DO OBJETO

Trata-se de análise jurídica do Processo Licitatório, na modalidade **Pregão Eletrônico**, sob a forma de **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, que visa ao **registro de preços para eventual aquisição de material médico-hospitalar e materiais de higiene pessoal**, destinados a garantir a continuidade e a qualidade da assistência em toda a rede de saúde do Município de Umbaúba/SE, incluindo as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e o Hospital de Pequeno Porte.

A presente análise fundamenta-se nos seguintes documentos que instruem os autos:

- I. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- III. Termo de Referência (TR);
- IV. Pesquisa de Preços e Mapa Comparativo;
- V. Justificativa para adoção do SRP e para a dispensa da Intenção de Registro de Preços (IRP);
- VI. Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos, incluindo a Minuta da Ata de Registro de Preços;
- VII. Indicação de Dotação Orçamentária;



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

VIII. Pedido de Abertura do Processo pela autoridade competente.

O escopo deste parecer é verificar a conformidade dos atos da fase preparatória com a Lei nº 14.133/2021 e as demais normas aplicáveis, a fim de aferir a legalidade para o prosseguimento do certame.

2. DO RELATÓRIO

O presente processo foi submetido a esta Assessoria Jurídica para o controle prévio de legalidade da fase preparatória do Processo Licitatório em epígrafe. O desiderato da contratação é o registro de preços para futura e eventual **aquisição de material médico-hospitalar e materiais de higiene pessoal**, a fim de suprir as necessidades contínuas e variáveis do Fundo Municipal de Saúde.

Os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal, seguindo determinação insculpida no **art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021**, com o escopo de levar a efeito o exame de legalidade dos atos da fase preparatória, previamente à publicação do edital.

É o breve relatório.

3. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

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

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 - Appreciar 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



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

De acordo com o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade se concentra exclusivamente na análise jurídica da futura contratação, assegurando que todos os aspectos legais sejam rigorosamente atendidos. Esse controle não abrange questões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, que são avaliadas separadamente por outros órgãos ou instâncias competentes. Portanto, a função do controle jurídico é garantir que os procedimentos estejam em conformidade com a legislação vigente.

Eventuais apontamentos que tangenciam aspectos técnicos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que orienta:

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.

Presume-se que as especificações técnicas constantes no presente processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, tenham sido elaboradas regularmente pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor satisfação do interesse público. O mesmo pressuposto se aplica ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem estar devidamente fundamentadas nos autos.

Por outro lado, é importante esclarecer que a função do órgão de assessoramento jurídico não inclui a auditoria da competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem a revisão de atos já praticados. A responsabilidade de assegurar que cada ato esteja dentro do seu próprio espectro de competências é exclusiva de cada agente público individualmente. O papel do assessoramento jurídico é fornecer suporte e garantir que os atos administrativos



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

estejam em conformidade com a legislação aplicável, sem se envolver na verificação da adequação das competências atribuídas a cada agente.

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 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.

A consultoria jurídica, possui legitimidade para apresentar manifestação somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá assessoramento jurídico.

Destaca-se que a presente manifestação tem como base exclusiva os elementos constantes nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data.

4. DA ANÁLISE JURÍDICA

A Lei nº 14.133/2021 inaugurou uma nova era nas contratações públicas, elevando o planejamento à condição de pilar central do processo. Diferentemente da Lei nº 8.666/93, que tinha um foco predominantemente repressivo, a nova lei aposta na governança, na transparência e na eficiência para alcançar a proposta mais vantajosa.

O Art. 18 da NLLC detalha a fase preparatória, que deve ser compatível com o Plano de Contratações Anual (PCA) e abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão:

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;

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.

A análise da fase preparatória do presente certame revela uma instrução processual diligente e em estrita conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/2021.

O ponto de partida, formalizado **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, foi devidamente elaborado pelo setor competente do Fundo Municipal de Saúde. Nesses documentos, a necessidade da contratação é apresentada e justificada, atendendo ao princípio da motivação, basilar para a validade dos atos administrativos.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Subsequentemente, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, peça central do planejamento, foi construído em observância aos requisitos taxativos do Art. 18, § 1º, da Nova Lei de Licitações, que diz o seguinte:

Art. 18. [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

O documento não apenas descreve a necessidade, mas também realiza um criterioso levantamento de mercado, avalia as soluções disponíveis e conclui pela vantajosidade da realização de um certame para registro de preços, caracterizando a melhor solução para o problema apresentado.

Em sintonia com as diretrizes de governança da Lei nº 14.133/2021, foi elaborada uma **Análise de Riscos**, identificando ameaças ao sucesso do fornecimento, como a ruptura de estoque, atrasos na entrega e a garantia da qualidade dos materiais

Para cada risco, foram indicadas diretrizes gerais de mitigação, como a previsão de aplicação de penalidades e a realização de inspeções, demonstrando um planejamento que visa assegurar a integridade e a boa execução contratual.

Corroborando a análise de riscos e fundamentando o valor da contratação, a **Pesquisa de Preços** foi executada com notável rigor metodológico.

A formação do preço estimado não se baseou em cotações isoladas, mas em uma "cesta de preços" diversificada, composta por dados de contratações públicas anteriores, extraídos de fontes como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Tal procedimento está em perfeita consonância com o Art. 23 da NLLC e com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, utilizando-se de critérios estatísticos para aferir um valor de referência justo e condizente com a realidade de mercado.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

No que tange à escolha da modalidade, a Administração Pública optou acertadamente pelo **Pregão, em sua forma eletrônica**, em estrita observância ao que preceitua o Art. 29 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

A natureza do objeto licitado, **material médico-hospitalar e de higiene**, amolda-se perfeitamente ao conceito de bens comuns, definidos no Art. 6º, XIII, do mesmo diploma legal:

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;

A detalhada descrição contida no Termo de Referência corrobora essa classificação, afastando qualquer subjetividade que pudesse demandar uma modalidade de julgamento mais complexa.

Ademais, o critério de julgamento eleito, qual seja, o de **Menor Preço por Item**, revela-se não apenas legal, mas estrategicamente vantajoso. Tal escolha encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, materializada na Súmula nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Essa prática é fundamental para a ampliação da competitividade do certame, franqueando a participação a um espectro mais vasto de fornecedores, o que potencializa a economicidade para cada elemento da contratação.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Por fim, a utilização do **Sistema de Registro de Preços (SRP)** mostra-se plenamente justificada, à luz do Art. 82 da NLLC, dada a natureza da demanda, caracterizada por necessidades permanentes e de difícil previsibilidade de quantitativos para o Fundo Municipal de Saúde, situação que se amolda perfeitamente às hipóteses legais.

5. DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

No que concerne à análise do instrumento convocatório, verifica-se que a minuta do Edital e seus anexos, em especial o Termo de Referência e a Minuta da Ata de Registro de Preços, foram elaborados em estrita observância à Lei nº 14.133/2021. O edital cumpre o mandamento do Art. 25, que estabelece seu conteúdo mínimo obrigatório:

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.

Compulsando os autos, afere-se que o edital e a minuta da Ata definem com clareza o objeto, as condições de participação, os critérios de julgamento, as regras de habilitação, os prazos recursais, o regime de sanções e as diretrizes para a fiscalização e gestão da Ata. A minuta do instrumento que formalizará o ajuste principal, a Ata de Registro de Preços, observa as disposições do Art. 92 da NLLC, que elenca as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.

Contudo, é de suma importância ressaltar que, para a presente contratação, a formalização da relação jurídica ocorrerá em dois níveis, conforme a sistemática do Registro de Preços. Primeiramente, com a assinatura da Ata de Registro de Preços, que funciona como um contrato-quadro, vinculando os fornecedores aos preços e condições registrados. Posteriormente, cada aquisição específica será formalizada por meio de instrumento hábil, como a Nota de Empenho, em conformidade com a prerrogativa do Art. 95 da Lei nº 14.133/2021. Confira-se:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

A minuta do instrumento convocatório evidencia essa diretriz ao consignar que o aceite da Nota de Empenho formaliza a obrigação de fornecimento para cada demanda específica, aplicando-se a ela todas as condições previstas no edital e na Ata de Registro de Preços.

Essa opção confere notável agilidade e eficiência ao processo, especialmente por se tratar de um Sistema de Registro de Preços com múltiplos itens e fornecedores. A formalização das compras individuais via Nota de Empenho, vinculada a uma Ata de Registro de Preços robusta, é a sistemática que melhor otimiza os trâmites administrativos sem prejuízo à segurança jurídica.

6. DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006

Em atendimento às disposições constantes na Lei Complementar n.º 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014, o certame assegura o tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP).

Impende considerar que o tratamento diferenciado encontra suporte nos artigos 170, inciso IX e 179 da Constituição Federal, respectivamente, confira-se:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Neste contexto, é justificado o tratamento desigual para os desiguais no intuito de equiparar os concorrentes no mesmo patamar de competição. A igualdade deverá ser respeitada em virtude das diferenças, por este motivo não restam dúvidas sobre a coerência do tratamento diferenciado dado pelo legislador às ME e EPP.

Da análise da Minuta do Edital, vislumbra-se que a Administração foi além do cumprimento formal da lei, adotando uma postura proativa de fomento ao desenvolvimento local e regional. O certame assegura os benefícios às ME/EPP por meio de mecanismos concretos, como a definição de uma licitação exclusiva para esta categoria de empresas e a previsão de uma margem de preferência, com base na Lei Municipal nº 903/2025.

Dessa forma, o instrumento convocatório não apenas cumpre as exigências federais, mas as potencializa com a legislação municipal, demonstrando a correta e louvável aplicação das políticas de tratamento diferenciado.

7. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, conclui-se que o procedimento licitatório, em sua fase preparatória, atende aos requisitos legais e princípios que regem as contratações públicas. A escolha da modalidade **Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços (SRP) e do critério de julgamento Menor Preço por Item** mostra-se adequada, e a motivação para a contratação está devidamente justificada e alinhada ao interesse público. A instrução processual demonstrou-se regular e completa.

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela **legalidade e regularidade do procedimento**, não havendo óbices jurídicos para o seu prosseguimento com a publicação do edital.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se circunscreve às questões jurídicas observadas. Não se incluem no âmbito desta análise os elementos de mérito técnico, financeiro ou orçamentário, cuja exatidão e adequação são de responsabilidade dos setores competentes que os subscreveram.

Recomenda-se, ademais, a nomeação de gestor e fiscal da Ata para, no momento da formalização das aquisições, acompanhar o cumprimento das obrigações contratuais, conforme os artigos 7º e 117 da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer. À ciência da área consultante.

Umbaúba/SE, em 04 de dezembro de 2025.

AIDAM
SANTOS SILVA

Assinado de forma
digital por AIDAM
SANTOS SILVA
Dados: 2025.12.04
10:14:54 -03'00'

AIDAM SANTOS SILVA

Assessor Jurídico do Município de Umbaúba/SE
Decreto nº. 359/2025 e OAB/SE nº 10423