



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



PARECER JURÍDICO N.º 414/2025

Processo Administrativo n.º 2025.007.014

Objeto: Aquisição de materiais para atividades diárias de combate a hanseníase e vigilância sanitária.

Pregão Eletrônico – Lei n.º 14.133/2021.

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2025.007.014. Secretaria Municipal da Saúde. Pregão eletrônico para aquisição de materiais para atividades diárias de combate a hanseníase e vigilância sanitária. Consonância com a Lei n.º 14.133/2021 e alterações, sob a modalidade disposta no art. 28, I. Possibilidade.

I – RELATÓRIO

Chegam para análise jurídica os autos administrativos do processo cujo objeto é **aquisição de materiais para atividades diárias de combate a hanseníase e vigilância sanitária**, proposto pela Secretaria Municipal da Saúde de Estância/SE, a ser formalizado através de pregoeiro, sob a modalidade Pregão Eletrônico, na consonância com a Lei n.º 14.133/2021 e devidas alterações correlatas.

É cediço que a análise jurídica decorre da exigência do art. 53 c/c §1º da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos).

Ressalva-se que o procedimento de contratação fora deflagrado por solicitação da Secretaria acima identificada, sendo os autos instruídos com os documentos de formalização de demandas – DFD's (fls 01-02); Estudo técnico preliminar – ETP (fls 03-09); Comprovação da previsão da despesa no Plano de Contratação Anual (fls. 10-11); Mapa de apuração de preços e orçamentos aptos a apresentar a referência de preços , e, por conseguinte, ensejar a contratação da proposta mais vantajosa sob a ótica do preço e sua prática de mercado, coletados por meio da Fonte de Preços e mídia especializada (fls 12-20); Comunicações internas (fls. 21-27); Portaria da União n.º 3.558/2024 que transfere recursos para ações de combate a hanseníase (fls. 28-38/75-87); Quadro de despesa orçamentária (fls. 39-40); Termo de Referência (fls. 41-50); Justificativa da necessidade da contratação (fls. 51-53); Memorando autorizativo ADM/SMS N.º 025/2025, também com atesto pela

1



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Controladoria Geral deste Município (fls.54); Termo de abertura do procedimento (fls 55); Portarias de nomeações de Diretor de Setor e Pregoeiro N° 479 e 420/2025 (fls. 56-57); Minuta do edital e seus anexos (fls. 58-73); e Ofício n° 40/2025 requerendo análise jurídica do feito (fls. 74).

Eis o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Invocando as normas de organização Administrativa deste Ente Municipal, temos que o art. 24, da Lei n.º 2.426, de 24 de janeiro de 2025, que “dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo do município de Estância/SE, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências”, *verbis*, corroborando com o normativo federal, atribui à Procuradoria do Município a função de analisar os contratos administrativos, circunstância que, por conseguinte, fortalece e impõe nossa análise quanto ao processo de contratação.

Art. 24. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regulamentares:

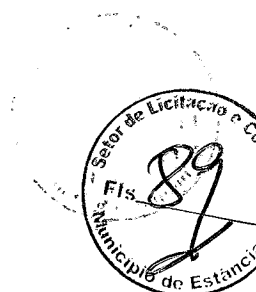
[...]

IX – Analisar os contratos, convênios e outros instrumentos legais;

Considerando que o agir do Poder Público deve estar previsto em lei, e, tendo em vista a regra contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, temos que todas as contratações administrativas devem ser precedidas de licitação e com vistas a convalidar o comando constitucional, a União Federal editou a Lei n° 14.133/2021, a qual regulamenta os procedimentos.

É indubitável que a Lei n°. 14.133/2021 foca nas ações de governança como pilar máximo da eficiente gestão pública, de modo que a disposição de novos princípios a regerem as contratações públicas, a saber, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, celeridade, competitividade, economicidade, eficácia, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica nos explicita o foco da lei com a governança e com o alcance dos resultados.

2



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Na fase preparatória, conforme consta forma no art. 53 da nova lei é categórico ao determinar que 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; e, 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, *verbis*:

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º 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.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Com a devida subserviência à Lei, manifestamo-nos juridicamente acerca da adequação e legalidade da contratação proposta, em todos os termos legais exigidos, bem como da minuta do edital concernente ao objeto já descrito, de modo a verificar se as exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico se mostram atendidas.

A) DA FASE PRELIMINAR

O art. 11 da Lei nº. 14.133/2021 ao dispor sobre o atual regime de contratações públicas dispõe que o processo licitatório tem por objetivos I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e, IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei 14.133/2021 dispõe explicitamente sobre a fase preparatória, e que na antiga lei, costumeiramente, chamávamos de fase interna, corroborando com o enfoque no planejamento, impõe a elaboração do plano de contratações anual, elaboração de estudo técnico preliminar, matriz de risco, com vistas a assegurar a melhor satisfação do interesse coletivo e o regular gasto do dinheiro público, com a verdadeira convalidação do binômio melhor possibilidade e plena satisfação da necessidade pública.

Em satisfação ao novo papel destinado à assessoria jurídica da Administração Pública, a qual deve exercer o controle de legalidade de todas as fases da contratação, desde a prevalência do interesse público devidamente justificado, percorrendo a análise dos elementos essenciais exigidos nas peças técnicas que vinculam a contratação, temos que o objeto da demanda guarda perfeita consonância com os interesses públicos, sendo de primordial importância para municipalidade o pregão para **aquisição de materiais para atividades diárias de combate a hanseníase e vigilância sanitária**, tendo a Secretaria vinculada a demanda cumprido com o dever de motivação da contratação, conforme justificativa em fls. 51-53.

4



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



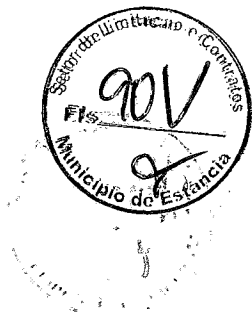
Salutar elevarmos que a motivação se consubstancia no elemento primordial a caracterizar o DFD, ora acostados aos autos, apresentando objeto claro e definido, e a essencialidade da Administração em contratá-lo.

A Lei de Introdução ao direito brasileiro é feliz ao dispor ser a motivação o instrumento de demonstração da necessidade e adequação da medida imposta, invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas – parágrafo único, do art. 20 da LINDB, abaixo transcrito:

Art. 20. *Omissis*

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Quanto a adequação do Estudo Técnico Preliminar – ETP, cujos requisitos obrigatórios vem disposto no bojo do §1º. do art. 18 da Lei nº.14.133/2021, temos que o mesmo dever conter os elementos essenciais, a saber: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; **II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;** III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; **V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;** VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Impende dizer que em preservação ao princípio do formalismo moderado, invocando a essencialidade da satisfação do interesse público, principal basilar da atividade administrativa, os autos refletem o pleno cumprimento dos requisitos essenciais exigidos.

Cumpra dizer que quanto as conclusões técnicas esta análise jurídica não se propõe discutir, por não compor a competência jurídica, elevando a qualificação específica de cada profissional que assina a justificativa, avaliação e os riscos da contratação, sugerindo a melhor solução, ficando a cargo da qualificação e fé pública destes as responsabilidades **das descrições e respectivas soluções**.

No que concerne a fase preparatória, grande atenção se tem quanto a pesquisa de mercado, com os novos regramentos dispostos pela Instrução Normativa n.º 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de aplicação subsidiária, tendo em vista resguardar o princípio da ampla competitividade e, por conseguinte, da isonomia.

As disposições da instrução normativa impõe aos órgãos públicos perseguirem as melhores propostas, compondo preços que resguardem a regular aplicação do dinheiro público, a realidade de mercado, a contratação com a proposta mais vantajosa, levando em conta todos os elementos que a compõe. Os autos apontam pesquisa de preços realizadas em fonte de preços e mídia especializada, conforme os parâmetros do art 5º da Instrução Normativa n.º 65/2021, vejamos:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização

6



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
[...]

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

No que se refere ao Termo de Referência – TR vislumbra-se contar com os elementos essenciais extraídos do ETP e justificativa, apondo as obrigações, requisitos da contratação, pagamento, valor.

Do exposto temos que o presente processo encontra-se instruído com as peças essenciais, cumprindo os requisitos disposto pela Lei, em especial os requisitos dispostos no art. 18 c/c §1º da Lei n.º 14.133/2021, trazendo a definição do objeto do certame, sua condição de execução, pagamento, garantias, estimativa de preço, modalidade, edital e suas especificidades, a saber: exigência dos



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

requisitos de habilitação, dos critérios de aceitação das propostas, a disposição das sanções por inadimplemento e das cláusulas contratuais, inclusive com fixação dos prazos para a prestação, instrumentos que estão visíveis nos autos.

B) DA MODALIDADE LICITATÓRIA E DO EDITAL

Na forma disposta pelo art. 6º, XLI, o pregão a modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o **menor preço** ou de maior desconto.

Nas lições de Joel de Menezes Niebhur (*Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zênite, 2005),

Bem e serviço comuns são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.

Assim, diante da conceituação acima transcrita, temos que o objeto da presente licitação se enquadra dentro do conceito ora discutido, circunstância que nos faz opinar pela adequação da modalidade escolhida.

Quanto à minuta do Edital do certame, principal instrumento da licitação, o qual estabelece as condições de participação de forma vinculativa e integra a fase preparatória, registramos que aquele atende, absolutamente, os requisitos da Lei, especialmente no que concerne a descrição do objeto o que foi feito de forma clara, precisa e suficiente, suas condições de apresentação da proposta, as regras relativas a convocação, ao julgamento (art. 34 c/c art. 59), a habilitação (art. 62), aos recursos (164 e ss) e impugnações, penalidades (155 e ss), fiscalização e gestão do contrato, tudo na



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

exigência do art. 25 da Lei n.º 14.133/2021.

Quanto ao critério de julgamento, convém dizer da compatibilidade de aplicação da súmula 247 do TCU, *in verbis*, que traz a obrigatoriedade de adjudicação por item.

SÚMULA N.º 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 quando 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.

Da análise dos autos verifica-se que o critério de julgamento adotado está em consonância com a súmula 247 TCU, ressaltando que a aposição da palavra lote se dá em razão do sistema adotado, que já aponta esta descrição, mas que a Administração Municipal, no lote individualiza um único item, cumprindo com a exigência imposta pelo ordenamento jurídico.

Do edital proposto a nossa análise temos que os requisitos impostos por lei e pelo regulamento se encontram perfeitos, no que lhes são aplicáveis ao caso *subexamem*.

D) 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 resguarda o devido tratamento dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, na consonância das disposições do art. 48, III da LC n.º 123/2006. Dos autos observa-se devido atendimento sendo o certame destinado exclusivamente para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme item 2.5 da minuta em questão (fls. 58).



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Impende considerar que o tratamento diferenciado encontra suporte nos artigos 170, inciso IX e 179 da Constituição Federal, respectivamente, *in verbis*:

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: [...]

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 foram assegurados os benefícios auferidos às ME e EPP na forma da legislação pertinente.

E) DA MINUTA CONTRATUAL/INSTRUMENTO EQUIVALENTE

Como bem conceitua Matheus Carvalho, (2015, p. 525):

Os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, **havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo.** Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado. (Destaquei)



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



Tal definição se encontra explicitada no *caput* do artigo 89, da Lei n.º 14.133/2021, que versa: “os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Verifica-se, então, o fenômeno da verticalidade nesta relação contratual, dado que existe a supremacia do Poder Público.

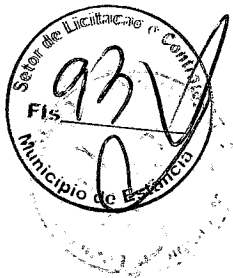
A depender do objeto a nova Lei de Licitações simplificou o instrumento a ser utilizado para formar relação contratual entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e terceiros. Conforme se nota no art. 95, o instrumento de contrato será obrigatório. Essa é a regra, mas não absoluta, já que o mesmo artigo admite a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, **nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.**

Não obstante a contratação em questão não demande a formalização de instrumento contratual, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, haja vista tratar-se de aquisição de bens com entrega imediata e integral, sem obrigações futuras, e cuja formalização será efetivada mediante emissão de nota de empenho de despesa, é imprescindível a designação de servidor responsável pelo acompanhamento da execução, a quem incumbirá, inclusive, o atesto da regularidade da entrega dos bens adquiridos.

Tal medida se coaduna com o disposto no art. 117 da mesma Lei, que impõe à Administração o dever de fiscalizar a execução contratual, inclusive nos casos em que a contratação se formalize por instrumento hábil equivalente, como a nota de empenho. Portanto, recomenda-se que, por ocasião da emissão da nota de empenho, seja designado formalmente o servidor responsável pela fiscalização da entrega e pela emissão do atesto da despesa, assegurando-se a adequada conformidade da execução com as especificações do objeto contratado.

III - CONCLUSÃO

Das considerações acima dispostas, opinamos pela adequação, em todos os seus termos, da contratação proposta, que tem por objeto **aquisição de materiais para atividades diárias de combate a hanseníase e vigilância sanitária**, proposto pela Secretaria Municipal da Saúde de



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Estância/SE. Após, deve a Comissão proceder com a devida publicação do Edital na imprensa oficial, na forma disposta na Lei n.º 14.133/2021, com a observância do cadastramento das peças preliminares no sistema municipal.

Publique-se na forma exigida para o referido procedimento, já referendada nesta análise, convalidando que esta análise jurídica se respalda nos normativos da União, por recepção enquanto opção de normatização, explicitada no Decreto Municipal n.º 8.166/2023. **Havendo utilização de recursos federais, publique-se na imprensa da União.**

Este é o parecer, submetendo à ratificação do Procurador-Geral.

Estância-SE, 05 de agosto de 2025.



Lícia Fabyany de Oliveira Lopes
Assessora Jurídica
Portaria Nº 1.255/2025

Ratifico, em 05/08/2025



José Eduardo Habib Mendonça dos Santos
Procurador-Geral do Município
Decreto n.º 8.931/2025