

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N.º 465/2025

Processo Administrativo n.º 2025.007.012

Objeto: Registrar preços para eventual aquisição de materiais ambulatoriais e medicamentos julgados desertos e fracassados dos Pregões Eletrônicos de n.º 09/2024 e 10/2024

Pregão Eletrônico SRP – Lei n.º 14.133/2021.

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2025.007.012. Fundo Municipal de Saúde. Registrar preços para eventual aquisição de materiais ambulatoriais e medicamentos julgados desertos e fracassados dos Pregões Eletrônicos de n.º 09/2024 e 10/2024. Consonância com a Lei n.º 14.133/2021 e alterações, sob a modalidade disposta no art. 28, I c/c as disposições do art. 82, tudo do referido diploma legal. Possibilidade c/ recomendações.

I – RELATÓRIO

Chegam para análise jurídica os autos administrativos do processo cujo objeto é o registro preços para eventual aquisição de materiais ambulatoriais e medicamentos julgados desertos e fracassados dos Pregões Eletrônicos de n.º 09/2024 e 10/2024, proposto pelo Fundo Municipal de Saúde de Estância/SE, a ser formalizado através de pregoeiro, sob a modalidade Pregão Eletrônico, sob o regime registro de preços, 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 documento de formalização de demanda – DFD (01-04); 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 (fls. 05-15 e 42-54); Estudo técnico preliminar – ETP (fls. 16-29); Previsão da despesa no Plano de Contratação Anual (fls. 30-35); Documentos com resultado dos últimos pregões acerca do objeto (fls. 55-59); Justificativa da necessidade da contratação (fls. 60-65); Termo de referência (fls. 66-78); Sentença judiciais (fls. 79-123); Memorando ADM/SMS N.º 24/2025



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

autorizado pelo secretário da pasta, contendo também o atesto pela Controladoria Geral deste Município, mesmo se tratando de registro de preços (fls. 124); Termo de abertura do procedimento (fls 184); Portarias de nomeações de Diretor de Setor e Pregoeiro Nº 479 e 420/2025 (fls. 125-127); Minuta do edital, da ata de registro de preços e seus anexos (fls 128-145); e Ofício nº 54/2025 requerendo análise jurídica do feito (fls. 146).

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.

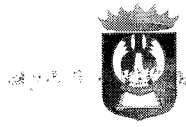
Art. 24. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regulamentares:

[...]

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

Considerando que o agir do Poder Público deve está 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 nº 14.133/2021, a qual regulamenta os procedimentos.

É indubitável que a Lei nº. 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.



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).

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 do sistema de

3



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

registro de preços e da minuta do edital e ata de registro de preço 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 – quando necessário -, 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 registro de preços para eventual aquisição de materiais ambulatoriais e medicamentos julgados desertos e fracassados dos Pregões Eletrônicos de nº 09/2024 e 10/2024, **proposto pelo Fundo Municipal de Saúde de Estância/SE**, tendo a secretaria vinculada a demanda cumprido com o dever de motivação da contratação, conforme justificativa em fls. 60 a 65.



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

5



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 registrar que, em observância ao princípio do formalismo moderado e considerando a prevalência da satisfação do interesse público, fundamento maior da atividade administrativa, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado em fls. 16 a 26 cumpre integralmente os requisitos essenciais previstos na legislação aplicável, atendendo, portanto, à sua finalidade de demonstrar a necessidade, a adequação e a viabilidade da contratação.

Cumprir 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 (fls. 42-54), conforme os parâmetros do art 5º da Instrução Normativa n.º 65/2021, vejamos:



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 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;

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

[...]

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados. (negritei)

Ressalte-se que a pesquisa de preços realizada para os 31 itens em análise baseou-se exclusivamente no **Banco de Preços**, enquadrando-se, portanto, na hipótese do art. 5º, I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Nessa situação, o art. 6º, § 6º, da referida norma dispõe de forma expressa que o valor estimado não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados, conforme dispositivos acima transcritos, contudo, em alguns itens, a média adotada resultou em montante **superior à mediana**, em afronta a este dispositivo.

Assim, impõe-se a **adequação da planilha de estimativa de preços e correspondentes peças**, de modo que, nos itens em que a média supere a mediana, seja observado o limite normativo, fixando-se o preço estimado em valor igual ou inferior à mediana correspondente.

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, vigência do registro, pagamento, valor.

7



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Verifica-se que parte dos itens ora licitados decorrem de determinações judiciais constantes nos autos, cujas sentenças foram devidamente juntadas ao processo administrativo. Todavia, constata-se que tais decisões não foram reproduzidas nem mencionadas no Termo de Referência ou no edital, o que pode gerar questionamentos e impugnações quanto à **indicação direta de determinadas marcas ou especificações técnicas**.

Assim, a fim de resguardar a lisura e transparência do certame, recomenda-se que o Termo de Referência explicita de forma clara quais itens decorrem de cumprimento de ordem judicial, indicando-se, quando cabível, os respectivos processos e decisões que determinaram a aquisição. Essa providência garante que os licitantes tenham plena ciência da motivação que justifica eventual restrição de competição em relação a marcas específicas, prevenindo alegações de direcionamento e resguardando a Administração de futuras contestações, tendo em vista que as sentenças não são publicadas como anexo ao edital.

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 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

8



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 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 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 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.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 ao 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.

C) DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, INTENÇÃO E ATA DE SRP – REQUISITOS ESSENCIAIS

Dispõe o § 5º do art. 82 da Lei nº. 14.133/2021 que:

Art. 82 *omissis*

.....
§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original

O Decreto Federal nº. 11.462/2023, ao regulamentar as disposições do art. 82 e 83 da Lei de Licitações e Contratos, acolhe as situações de SRP, assim dispondo:

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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

- 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.

A contratação em análise reflete a necessidade de aquisições frequentes e de prestação de forma parcelada, destinada exclusivamente à Secretaria proponente. Considerando tratar-se do fornecimento de medicamentos e insumos, cuja obrigatoriedade é inerente à pasta da saúde, dispensa-se o intencionalamento da demanda junto às demais Secretarias do Município.

O critério de julgamento adotado é o menor preço, art. 11 do decreto federal, sendo realizado sob a modalidade pregão, na forma do art. 14 do mesmo instrumento legal aqui dito.

Definida a hipótese de registro de preços, o art. 82 da nova lei cuida de definir as especificidades do edital para este sistema, a saber:

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;
- 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.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

dor, 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.

Por sua vez, o art. 15, decreto federal nº. 11.462/2023, especifica e detalha as condicionantes editalícias. Vejamos:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;

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

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; ou

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 e obrigar-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação;

VI - as condições para alteração ou atualização de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos art. 25 a art. 27;

VII - a vedação à participação do órgão ou da 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;

VIII - as hipóteses de cancelamento do registro de fornecedor e de preços, de acordo com o disposto nos art. 28 e art. 29;

IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;

X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

XI - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do **caput** do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões;

XII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do **caput** do art. 18:

a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; e

b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;

XIII - a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021; e

XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

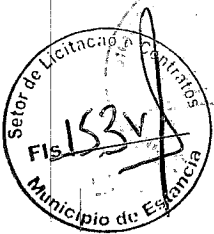
Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso II do **caput**, consideram-se quantidades mínimas a serem cotadas as quantidades parciais, inferiores à demanda na licitação, apresentadas pelos licitantes em suas propostas, desde que permitido no edital, com vistas à ampliação da competitividade e à preservação da economia de escala.

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*, sendo as especificidades atinentes ao Registro de preços aposto na minuta da ata de registro de preços, também, proposta a esta análise, em especial quanto a definição do prazo de vigência, formação de cadastro reserva, com atenção para a vedação de acréscimos quantitativos, a realização de negociação dos preços registrados, hipóteses de cancelamento, remanejamento e utilização por outros órgãos.

No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 143-144), a mesma atende aos requisitos impostos no ordenamento jurídico, razão da nossa ratificação.

D) DA LEI COMPLEMENTAR N.º 123/2006

13



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Em atendimento às disposições constantes na Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, o presente certame é exclusivo para participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em consonância com o disposto no art. 48, inciso I, da referida Lei Complementar.

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 (fls. 128v).

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

4



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado. (Destaquei)

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.

Em que pese o exposto, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos promoveu a simplificação dos instrumentos destinados à formalização das relações contratuais entre a Administração Pública direta, autárquica e fundacional e terceiros. Nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, a regra geral é a obrigatoriedade de formalização por meio de instrumento de contrato. Contudo, o mesmo dispositivo legal admite exceções, permitindo a substituição do contrato por outros instrumentos hábeis, como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Vejamos:

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

No caso em análise, não se vislumbra a necessidade de formalização por instrumento contratual, sendo suficiente a utilização de ordem de fornecimento, haja vista tratar-se de aquisição de bens com entrega imediata e integral, sem a previsão de obrigações futuras, como assistência técnica ou serviços correlatos.

F) DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO NA FASE EXTERNA DO CERTAME



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Registra-se que, no âmbito deste Município, a Controladoria-Geral desempenha papel relevante na análise final dos processos licitatórios, especialmente no tocante à conformidade dos atos praticados após a publicação do edital. Ressalte-se, contudo, que até essa etapa já se verificam controles prévios, como o atesto de dotação orçamentária, quando houver, a análise técnica realizada pelo setor requisitante e a análise jurídica promovida por esta Procuradoria-Geral.

Nesse cenário, eventuais reexames mais amplos de fases anteriores podem ensejar sobreposição de entendimentos e retrabalhos, além de suscitar divergências interpretativas entre setores. Assim, mostra-se recomendável que em manifestação final, a Controladoria concentre sua atuação na verificação da conformidade dos atos posteriores à publicação do certame, reforçando a segurança do procedimento e valorizando a contribuição já prestada por cada unidade envolvida.

Por fim, registra-se que a prática atualmente adotada decorre de costume administrativo, não havendo norma interna que imponha a obrigatoriedade de reexame de mérito após a publicação do edital. A consolidação de entendimentos harmônicos entre os setores envolvidos revela-se, portanto, salutar para assegurar eficiência, segurança e respeito às competências institucionais de cada departamento.

III - CONCLUSÃO

Das considerações acima dispostas, opinamos pela adequação, em todos os seus termos, da contratação proposta, que tem por objeto registro de preços para é o registro preços para eventual aquisição de materiais ambulatoriais e medicamentos, proposto pela Secretaria Municipal da Saúde/SE e da Minuta da Ata de Registro de Preços *subexamem*.

Ressalvam-se, contudo, as recomendações constantes às fls. 07 e 08 deste parecer, quais sejam: (i) a adequação da planilha de estimativa de preços, observando-se o limite da mediana, nos termos do art. 6º, § 6º, da IN SEGES/ME nº 65/2021; e (ii) a inclusão, no Termo de Referência e no edital, da indicação expressa dos itens que decorrem de determinações judiciais. 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 competente.

16

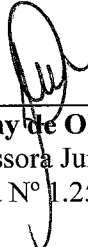


ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 nº. 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, 09 de setembro de 2025.


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

Ratifico, em 09/09/2025


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