



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N.º 242/2026

Processo Administrativo n.º 2026.002.007

Objeto: Registro de Preços, cujo objeto consiste na futura e eventual aquisição de kits de enxoval destinados a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, assistidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Secretaria Municipal da Assistência Social

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

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2026.002.007. Secretaria Municipal da Assistência Social. Licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para Registro de Preços, cujo objeto consiste na futura e eventual aquisição de **kits de enxoval destinados a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, assistidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social**. Conformidade com os arts. 28, inciso I, e 82 a 86 da Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria-Geral do Município para análise jurídica da fase preparatória do procedimento licitatório destinado à realização de **Pregão Eletrônico para Registro de Preços**, objetivando a **futura e eventual aquisição de kits de enxoval destinados a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, assistidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social**, no Município de Estância/SE.

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).

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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Considerando que a atuação do Poder Público deve estar prevista em lei e, tendo em vista a regra contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, tem-se que todas as contratações administrativas devem ser precedidas de licitação. Com vistas a concretizar o comando constitucional, a União Federal editou, originalmente, a Lei nº 8.666/1993, que por quase 30 (trinta) anos regeu as contratações públicas, cedendo espaço à Lei nº 14.133/2021, cuja aplicação exclusiva se consolidou a partir de 30 de dezembro de 2023.

É indubitável que a Lei nº 14.133/2021 tem como um de seus pilares as ações de governança voltadas à eficiente gestão pública, de modo que a positivação de princípios como eficiência, interesse público, planejamento, transparência, segregação de funções, motivação, celeridade, competitividade, economicidade, eficácia, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica evidencia a preocupação do legislador com a boa governança e com o alcance dos resultados pretendidos pela Administração Pública.

Enquanto a Lei nº 8.666/1993 buscava, precipuamente, combater a corrupção, com enfoque na mitigação de fraudes praticadas por terceiros, a nova lei aposta no planejamento, na transparência e na eficiência como instrumentos destinados à consecução da finalidade pública. Nesse contexto, atribui à assessoria jurídica da Administração, para além da tradicional análise das minutas de editais e contratos, a responsabilidade de proceder à apreciação jurídica ampla da fase preparatória da contratação.

Com efeito, o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 é categórico ao estabelecer 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, de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito considerados 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:



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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).

Cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se ao controle prévio de legalidade do procedimento, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, nem avaliações de natureza técnica, operacional, assistencial, orçamentária ou de mérito administrativo, cuja responsabilidade recai sobre os órgãos e agentes competentes que instruíram o feito.

No caso em análise, trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, voltado à futura e eventual aquisição de kits enxoval, destinados ao atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, no âmbito das ações, programas e benefícios socioassistenciais desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

A contratação pretendida, conforme se extrai dos autos, possui relação direta com a política pública de assistência social, especialmente no que se refere à concessão de benefícios eventuais a gestantes, recém-nascidos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social acompanhadas pela rede socioassistencial do Município, encontrando suporte na documentação técnica acostada, notadamente no Documento de Formalização da Demanda, no Estudo Técnico Preliminar, na



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

justificativa da contratação, na justificativa para ausência de intencionalidade de outras Secretarias, na pesquisa de preços e no Termo de Referência.

Com fundamento nas disposições da Lei nº 14.133/2021, passa-se à análise jurídica da fase preparatória do Pregão Eletrônico destinado ao Registro de Preços para futura e eventual aquisição de kits enxoval, visando atender às necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, bem como do respectivo Sistema de Registro de Preços, da minuta do edital, da minuta da Ata de Registro de Preços, se acostada aos autos, e dos demais documentos que instruem o procedimento, a fim de verificar sua conformidade com as exigências legais e regulamentares aplicáveis.

DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021, ao dispor sobre o atual regime de contratações públicas, estabelece que o processo licitatório tem por objetivos: 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; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A referida legislação inova ao conferir especial relevo à fase preparatória da contratação, anteriormente denominada fase interna, enfatizando a necessidade de adequado planejamento, com a elaboração de instrumentos como o Plano de Contratações Anual, o Estudo Técnico Preliminar e os demais elementos técnicos necessários à adequada definição do objeto, com vistas à satisfação do interesse público e à racional aplicação dos recursos públicos.

No âmbito da atuação da assessoria jurídica, incumbe o controle de legalidade das fases que antecedem a contratação, notadamente quanto à verificação da adequada motivação da demanda, da compatibilidade do objeto com o interesse público e da regularidade dos elementos que instruem o processo administrativo.

No caso em análise, verifica-se que o objeto da contratação consiste no Registro de Preços para futura e eventual aquisição de kits enxoval, destinados ao atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, revelando-se, em tese, compatível com o interesse público, especialmente por se tratar de bens destinados à concessão de benefício eventual no âmbito da política



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

pública de assistência social, em favor de gestantes, recém-nascidos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social acompanhadas pela rede socioassistencial do Município.

A Lei de Introdução às Normas do 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 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



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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.

Em análise ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, verifica-se que a pretensa contratação foi justificada sob a perspectiva da necessidade de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, especialmente gestantes, puérperas e recém-nascidos acompanhados pela rede socioassistencial do Município, mediante o fornecimento de kits enxoval como forma de apoio material no âmbito da política pública de assistência social.

Conforme se extrai dos autos, a aquisição pretendida possui relação direta com a concessão de benefícios eventuais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, destinando-se a assegurar proteção social às famílias assistidas, com vistas à promoção da dignidade, do cuidado inicial ao recém-nascido e do fortalecimento das ações desenvolvidas pelo Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

Observa-se, ainda, que consta dos autos demonstrativo do Plano de Contratações Anual, no qual se verifica a previsão da aquisição de kits enxoval pelo Fundo Municipal de Assistência Social, com indicação do quantitativo de 250 unidades, evidenciando, em princípio, o alinhamento da contratação ao planejamento institucional da Administração.

No tocante ao quantitativo estimado, observa-se que a Administração indicou a necessidade de aquisição de 250 kits enxoval. Contudo, recomenda-se que a Secretaria requisitante complemente ou certifique nos autos a memória de cálculo utilizada para definição do referido quantitativo, mediante apresentação de dados objetivos que lhe deem suporte, tais como histórico de concessão de benefícios eventuais, demanda dos equipamentos socioassistenciais, número de gestantes acompanhadas pela rede municipal, média de atendimentos anteriores ou outro parâmetro técnico idôneo, em observância ao art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao levantamento de mercado, verifica-se que o ETP avaliou alternativas possíveis para atendimento da demanda, notadamente a aquisição dos itens de forma individualizada e a aquisição dos kits já montados por fornecedor especializado, tendo a Administração concluído pela maior adequação da aquisição dos kits completos, em razão da padronização, da eficiência logística, da redução do tempo de montagem e da melhor organização da distribuição às famílias beneficiárias.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

No que se refere à estimativa do valor da contratação, verifica-se que a pesquisa de preços acostada aos autos subsidiou o valor posteriormente indicado no Termo de Referência, qual seja, R\$ 371,14 por kit, totalizando R\$ 92.785,00 para 250 unidades.

Desse modo, evidencia-se a compatibilidade da contratação com o planejamento institucional do Município, em consonância com o disposto nos arts. 12, inciso VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021, bem como com as disposições do Decreto Municipal nº 8.203/2023, que regulamenta o Plano de Contratações Anual no âmbito do Município de Estância, ressalvada a necessidade de complementação da memória de cálculo do quantitativo estimado.

Impende dizer que, em observância ao princípio do formalismo moderado, aliado à essencialidade da satisfação do interesse público, vetor basilar da atividade administrativa, verifica-se que os autos, de modo geral, refletem o cumprimento dos requisitos essenciais exigidos para a deflagração do certame, ressalvados os ajustes a serem promovidos pela Secretaria requisitante e pelo setor competente antes da publicação do edital.

No que concerne à fase preparatória, especial atenção deve ser conferida à pesquisa de mercado, à luz das disposições da Instrução Normativa nº 65/2021, aplicada subsidiariamente, a qual estabelece diretrizes para a formação da estimativa de preços nas contratações públicas, visando assegurar a observância dos princípios da economicidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

No caso em análise, verifica-se que a estimativa do valor da contratação foi elaborada com base em pesquisa realizada por meio de banco de preços, contemplando referências extraídas de contratações públicas similares, notadamente junto ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e ao Portal de Compras Públicas, tendo sido consolidada no respectivo mapa de apuração de preços e no Termo de Referência, em conformidade com o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, consideradas as peculiaridades do objeto, consistente na futura e eventual aquisição de kits enxoval destinados ao atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

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

[...]



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, **poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.**

Verifica-se, ainda, que a Administração instruiu os autos com mapa de apuração de preços e documentos comprobatórios das pesquisas realizadas, contemplando referências de mercado para objeto similar ao pretendido, qual seja, kit enxoval para bebês/recém-nascidos. A pesquisa indicou valores praticados em contratações públicas nos montantes de R\$ 500,00, R\$ 482,69, R\$ 296,84, R\$ 322,49 e R\$ 382,55, tendo sido apontada média de R\$ 396,91, mediana de R\$ 382,55 e preço mínimo de R\$ 296,84.

Observa-se, contudo, que a Administração desconsiderou o valor de R\$ 500,00, por classificá-lo como excessivamente elevado em relação aos demais preços obtidos, adotando, ao final, o valor unitário estimado de R\$ 371,14 por kit, totalizando R\$ 92.785,00 para a aquisição de 250 kits enxoval, conforme consolidado no Termo de Referência.

Sob o aspecto formal, a pesquisa de preços mostra-se instruída com fontes públicas, identificação dos parâmetros utilizados e consolidação em mapa comparativo, revelando-se apta, em princípio, a subsidiar a definição do valor de referência da contratação.

No que se refere ao Termo de Referência – TR, vislumbra-se que o instrumento contempla os elementos essenciais extraídos do Estudo Técnico Preliminar e das justificativas apresentadas, estabelecendo a descrição do objeto, os requisitos da contratação, as condições de fornecimento, recebimento, pagamento, obrigações das partes, sanções, vigência do registro de preços e estimativa de valor.

Do mesmo modo, observa-se que a contratação foi estruturada em dois lotes de mesma especificação, sendo o Lote 01 correspondente à cota destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, com quantitativo de 50 kits, e o Lote 02 correspondente à ampla concorrência, com quantitativo de 200 kits, totalizando 250 kits enxoval, em atenção ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Do exposto, tem-se que o presente processo encontra-se instruído com as peças essenciais,



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

atendendo, em linhas gerais, aos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles dispostos no art. 18 e seu §1º, contemplando a definição do objeto do certame, a justificativa da demanda, a estimativa de quantidades, a pesquisa de preços, as condições de fornecimento, pagamento, modalidade adotada, bem como as disposições editalícias pertinentes, tais como os requisitos de habilitação, critérios de aceitação das propostas, previsão de sanções por inadimplemento e cláusulas aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços, ressalvados os ajustes pontuais acima indicados.

DA MODALIDADE LICITATÓRIA E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Na forma disposta pelo art. 6º, XLI, o pregão é 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.

Compete ao setor técnico da Administração declarar a natureza comum do objeto licitatório para fins de adoção da modalidade pregão, cabendo ao órgão jurídico a análise do enquadramento jurídico da modalidade eleita, uma vez que a classificação dos bens e serviços como comuns envolve aspectos predominantemente técnicos e fáticos.

No que se refere ao critério de julgamento adotado, qual seja, o menor preço por item, verifica-se sua compatibilidade com a natureza do objeto, notadamente por se tratar de aquisição de

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

bens comuns, divisíveis e com especificações objetivamente definidas no Termo de Referência, circunstância que favorece a ampliação da competitividade e potencializa a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, mostra-se pertinente a aplicação do entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual, sempre que o objeto da licitação for divisível, deve ser adotado o julgamento por item, como forma de assegurar maior competitividade e isonomia entre os licitantes.

Compete ao setor técnico da Administração declarar a natureza comum do objeto licitatório para fins de adoção da modalidade pregão, cabendo ao órgão jurídico a análise do enquadramento jurídico da modalidade eleita, uma vez que a classificação dos bens e serviços como comuns envolve aspectos predominantemente técnicos e fáticos.

No caso em análise, o objeto consiste na futura e eventual aquisição de kits enxoval, destinados ao atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, tratando-se de bens cujas especificações podem ser objetivamente definidas por meio de padrões usuais de mercado, circunstância que evidencia, em tese, a adequação da modalidade Pregão Eletrônico, na forma da legislação vigente.

No que se refere ao critério de julgamento adotado, verifica-se que a minuta editalícia indica o critério de menor preço por lote, ao passo que o Termo de Referência estrutura o objeto em dois lotes de mesma especificação, sendo o Lote 01 destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, com quantitativo de 50 kits, e o Lote 02 destinado à ampla concorrência, com quantitativo de 200 kits.

A adoção do julgamento por lote, no presente caso, mostra-se, em tese, compatível com a natureza do objeto, uma vez que cada lote é composto por kits enxoval completos, cuja aquisição conjunta visa assegurar padronização, organização logística, uniformidade dos itens fornecidos e maior eficiência na distribuição do benefício às famílias atendidas pela política pública de assistência social.

Nesse contexto, embora a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União recomende, como regra, a adjudicação por item quando o objeto for divisível, admite-se o agrupamento quando houver



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

justificativa técnica apta a demonstrar a inexistência de prejuízo à competitividade, a preservação da economia de escala ou a necessidade de manutenção da unidade do conjunto contratado.

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.

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 o Sistema de Registro de Preços poderá ser utilizado para a contratação de bens e serviços, desde que observadas, dentre outras condições, a realização prévia de ampla pesquisa de mercado, a definição do período de validade do registro, a atualização periódica dos preços e a instituição de mecanismos de controle.

No mesmo sentido, o Decreto Federal nº 11.462/2023, ao regulamentar as disposições dos arts. 82 e 83 da Lei nº 14.133/2021, estabelece, em seu art. 3º, as hipóteses em que o Sistema de Registro de Preços se revela adequado, destacando-se, dentre elas, a necessidade de contratações frequentes, o fornecimento parcelado, o atendimento a mais de um órgão ou entidade e a impossibilidade de definição prévia dos quantitativos a serem demandados.

No caso em análise, verifica-se que a contratação pretendida se amolda, em tese, às hipóteses legais de utilização do Sistema de Registro de Preços, tendo em vista a natureza do objeto, consistente na futura e eventual aquisição de kits enxoval, destinados ao atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, no âmbito das ações, programas e benefícios socioassistenciais desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

A adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se compatível com a pretensão administrativa, especialmente por possibilitar que a Administração registre previamente os preços dos kits enxoval, sem obrigatoriedade de contratação imediata da totalidade do quantitativo, permitindo



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

futuras aquisições conforme a efetiva demanda das famílias assistidas, a disponibilidade orçamentária e a conveniência do interesse público.

Com efeito, a própria justificativa da contratação aponta que a demanda possui caráter variável, uma vez que não é possível prever com exatidão a quantidade de famílias que necessitarão do benefício ao longo da vigência da ata, dependendo a concessão do surgimento de situações concretas de vulnerabilidade social e da avaliação técnica realizada pelos equipamentos socioassistenciais competentes.

Quanto à Intenção de Registro de Preços – IRP, observa-se que a Administração apresentou justificativa para a ausência de intencionalidade de outras Secretarias, esclarecendo que o objeto possui destinação setorial, específica e exclusiva da política pública de assistência social, vinculada à concessão de benefício eventual no âmbito do SUAS, não havendo, em princípio, demanda institucional de outros órgãos municipais para participação na contratação.

No caso, a Secretaria requisitante declarou tratar-se de demanda específica destinada ao atendimento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, em favor de gestantes, recém-nascidos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, razão pela qual a ausência de participação de outros órgãos no Registro de Preços mostra-se, em tese, juridicamente admissível, desde que mantida a coerência entre tal justificativa, a minuta do edital e a minuta da Ata de Registro de Preços.

O critério de julgamento adotado, qual seja, o menor preço por lote, mostra-se compatível com a sistemática do Sistema de Registro de Preços e com a modalidade Pregão Eletrônico, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Federal nº 11.462/2023.

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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

- 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, 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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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;

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.

Da análise da minuta do edital submetida à apreciação desta Procuradoria, verifica-se que os requisitos legais e regulamentares encontram-se, em linhas gerais, contemplados, no que são aplicáveis ao caso concreto, especialmente no que se refere às especificidades do Sistema de Registro



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

de Preços, as quais se encontram igualmente refletidas na minuta da Ata de Registro de Preços acostada aos autos.

No que concerne à minuta da Ata de Registro de Preços, observa-se que esta disciplina aspectos essenciais, tais como o prazo de vigência, a formação de cadastro de reserva, as hipóteses de cancelamento, a possibilidade de negociação dos preços registrados e os mecanismos de alteração ou atualização dos preços, evidenciando, em linhas gerais, compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

Verifica-se, ainda, que a minuta contempla vigência de 01 (um) ano, prorrogável por igual período mediante demonstração da vantajosidade dos preços registrados, observando as disposições da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Federal nº 11.462/2023.

Ressalta-se, contudo, que as disposições da minuta do edital e da Ata de Registro de Preços relativas a órgãos participantes, órgãos não participantes, adesão e remanejamento deverão guardar coerência com a justificativa apresentada para a não divulgação da Intenção de Registro de Preços, especialmente diante da declaração de que o órgão gerenciador será o único contratante.

Diante disso, não se vislumbram óbices jurídicos, neste ponto, à adoção do Sistema de Registro de Preços, desde que promovidos os ajustes de coerência interna nos instrumentos convocatórios e anexos, previamente à publicação do edital.

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 diferenciado as ME e EPP's, destinados a livre concorrência em razão do valor.

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.

15



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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.

Nesse contexto, mostra-se legítima a adoção de medidas destinadas à promoção da competitividade das microempresas e empresas de pequeno porte, em observância ao mandamento constitucional de incentivo ao desenvolvimento econômico e à ampliação da participação desses agentes econômicos nas contratações públicas.

Da análise da minuta do edital, verifica-se que foram observadas as disposições da Lei Complementar nº 123/2006, especialmente quanto à previsão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, em conformidade com a sistemática legal aplicável e com as características do objeto licitado.

Assim, não se identificam, neste aspecto, restrições ou incompatibilidades com o regime jurídico diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, encontrando-se o instrumento convocatório, em linhas gerais, em consonância com a legislação pertinente.

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)

Tal definição encontra-se positivada no caput do art. 89 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os contratos administrativos regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

A depender das características da contratação, a Lei nº 14.133/2021 admite a formalização da relação jurídica mediante contrato administrativo ou por intermédio de instrumento equivalente,

16



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

observadas as hipóteses previstas no art. 95 do referido diploma legal.

Registra-se, contudo, a necessidade de designação formal dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização da Ata de Registro de Preços e das futuras contratações dela decorrentes, nos termos dos arts. 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, competindo à Administração acompanhar e fiscalizar o adequado cumprimento das obrigações assumidas pelo fornecedor registrado.

Em relação ao formalismo dos contratos administrativos, o artigo 89, §§1º e 2º da Lei n.º 14.133, versa que:

Art. 89. omissis.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Ato contínuo, o art. 92 da Nova Lei de Licitações, fixa as cláusulas contratuais essenciais, a saber:

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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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.

Da análise da minuta da Ata de Registro de Preços, da Ordem de Fornecimento/instrumento equivalente e dos demais instrumentos constantes dos autos, verifica-se que estes se mostram compatíveis, em linhas gerais, com a sistemática adotada para a futura execução da Ata de Registro de Preços, contemplando o objeto, a forma de fornecimento, as condições de entrega e recebimento, as obrigações das partes, as condições de pagamento, as sanções aplicáveis e demais disposições pertinentes.

Assim, observa-se que os instrumentos submetidos à análise desta Procuradoria atendem, em linhas gerais, às exigências legais aplicáveis à espécie, sem prejuízo das providências administrativas



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

necessárias quando da efetiva formalização das futuras contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvados os aspectos de natureza técnica, administrativa, sanitária, financeira e orçamentária, cuja análise não compete a esta Procuradoria, verifica-se que o procedimento licitatório encontra-se, em linhas gerais, adequadamente instruído e em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, do Decreto Federal nº 11.462/2023 e da legislação correlata aplicável à espécie.

Dessa forma, opina-se pela regularidade jurídica do procedimento e pela possibilidade de prosseguimento do **Pregão Eletrônico para Registro de Preços destinado à futura e eventual aquisição de kits de enxoval destinados a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, assistidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social**, nos termos da fundamentação acima exposta.

Após a aprovação da autoridade competente, deverá ser promovida a publicação do edital e dos demais atos pertinentes, observando-se as exigências de publicidade previstas na Lei nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 8.166/2023 e demais normativos aplicáveis, bem como o regular cadastramento das peças do procedimento nos sistemas eletrônicos utilizados pela Administração.

Havendo utilização de recursos federais vinculados à contratação, deverão ser observadas, ainda, as exigências de publicidade e divulgação eventualmente impostas pela legislação federal pertinente.

É o parecer.

Estância/SE, 06 de julho de 2026.


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

