

PARECER PGM/PEAC Nº 769/2025

Referência: Memorando nº 124.822/2025
Interessado: Secretaria Municipal de Saúde
Assunto: Aquisição de Materiais e Instrumentais Odontológicos

EMENTA: PREGÃO
ELETRÔNICO– REGISTRO DE
PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO
MATERIAIS E INSTRUMENTAIS
ODONTOLÓGICOS– LEI
14.133/21 – POSSIBILIDADE –
CONDICIONANTES.

1. RELATÓRIO

O Município de Aracaju, por meio da Secretaria Municipal da Saúde, abriu o processo licitatório nº **124.822/2025** na modalidade **Pregão Eletrônico** para formação **de Registro de Preços**, com base legal na Lei nº 14.133/2021 e demais legislações correlatas.

O certame tem como objeto a aquisição de **materiais e instrumentais odontológicos** para atender à demanda da rede municipal de saúde, sob o regime de registro de preços.

O edital prevê **participação ampla, com itens exclusivos para microempresas, empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, e cooperativas enquadradas no art. 34 da Lei nº 11.488/2007**. A disputa será conduzida eletronicamente, no portal **Licitanet**, no **modo aberto**, com julgamento pelo critério de **menor preço por item**.

Destaca-se que os produtos devem atender às especificações técnicas constantes no **Termo de Referência**, incluindo validade mínima de **02 anos a partir da data de entrega**, quando aplicável, bem como apresentação de registro na Anvisa, certificados de boas práticas ou certificados de isenção.

A vigência da **Ata de Registro de Preços será de 12 meses**, podendo ser prorrogada por igual período, desde que mantidas as condições vantajosas.

A entrega dos itens deve ocorrer em até **15 dias a partir da data de envio da nota de empenho, conforme especificações do item 9.1.1. Termo de Referência.**

O valor total estimado da contratação é de **R\$ 368.629,00 (trezentos e sessenta e oito mil seiscientos e vinte e nove reais)**, conforme planilha estimativa anexa ao despacho 6.

O edital também prevê obrigações específicas para fornecedores, penalidades em caso de infrações administrativas e mecanismos de recurso.

A licitação será dividida em itens, conforme tabela constante no **ITEM 3 – TERMO DE REFERÊNCIA**, e apresenta a relação completa dos materiais e instrumentais odontológicos, suas quantidades estimadas, unidades de fornecimento, especificações técnicas e indicação de quais itens são exclusivos para ME/EPP ou possuem reserva de cota.

O feito foi encaminhado à PGM, mediante **o despacho 27, em 05/11/2025**, e na sequência, remetido a este Procurador para análise jurídica.

É o relatório

2. ANÁLISE JURÍDICA

Oportuno destacar que cabe a esta Procuradoria especializada, manifestar-se em caráter estritamente jurídico, sem adentrar no mérito das decisões de gestão pública do administrador, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

ETAPA DE PLANEJAMENTO:

O **Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 922/2025 (despacho inaugural)** descreve a necessidade administrativa da aquisição de materiais e instrumentais odontológicos, classificando-os como materiais de consumo destinados ao abastecimento da rede municipal de saúde. Consta que a contratação se encontra inserida no **Planejamento e na Programação Anual de Compras da Secretaria Municipal da Saúde, nos termos do Decreto Municipal nº 7.178/2023** e conforme justificativa constante no próprio DFD.

Em complemento, foi juntado o **Estudo Técnico Preliminar – ETP (nota interna 10/10/2025)**, que analisa a viabilidade técnica e econômica da contratação, destacando que os materiais odontológicos são insumos de uso contínuo, essenciais para o atendimento assistencial. O documento registra níveis críticos de estoque, histórico de consumo, inexistência de saldo suficiente e projeção de demanda para o exercício de 2025, além de enfatizar que a ausência desses insumos compromete a continuidade dos serviços de saúde. O ETP também justifica a contratação sob o regime de Registro de Preços, visando economicidade, regularidade de fornecimento e mitigação de riscos de descontinuidade.

A **Justificativa Técnica (nota interna 10/10/2025)** reforça a necessidade de abertura de registro de preços para os itens especificados no **Termo de Referência (despacho 25)**, considerando que todos os materiais e instrumentais elencados estão padronizados pela SMS, são utilizados rotineiramente e são indispensáveis ao funcionamento das unidades de saúde. Ressalta, ainda, que todos os itens estão integralmente contemplados na **DFD nº 922/2025**

Por fim, o **Mapa de Riscos (nota interna 10/10/2025)** identifica potenciais riscos vinculados à contratação, como atraso na entrega, insuficiência de dotação orçamentária, produtos fora das especificações técnicas, validade inferiores ao mínimo exigido, falência de fornecedor e irregularidades sanitárias. Cada risco está acompanhado de medidas mitigadoras, como aplicação de multas contratuais, rejeição formal de materiais, fiscalização rígida, garantia de empenho prévio e verificação de registros sanitários junto à ANVISA.

Em relação à etapa de planejamento verificamos que:

TABELA DE ANÁLISE I		
A	A contratação se encontra devidamente autorizada.	Conformidade
B	Foram elaborados o DFD e o ETP (ou apresentada justificativa para ausência do ETP)	Conformidade

INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA – ART. 40 DO DECRETO 7.178/2023:

Nos termos do art. 40 do Decreto nº 7.178/2023, os processos de contratação devem ser instruídos, no mínimo, com os seguintes documentos:

- a) Documento de formalização da demanda com a justificativa para a contratação e indicação do dispositivo legal aplicável, termo de referência, projeto básico ou anteprojeto de engenharia.
- b) Autorização do ordenador de despesa do órgão ou entidade contratante.
- c) Estimativa de despesa e justificativa de preço, conforme regulamento.
- d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.
- e) Autorização da despesa pelo Comitê de Gestão (COGEST), se aplicável.
- f) Designação do agente de contratação e equipe de apoio, quando necessário.
- g) Minuta do edital e seus anexos.
- h) Ata de registro de preço, quando aplicável.

No tocante à instrução processual, verifica-se que:

TABELA DE ANÁLISE II		
Descrição		Resultado
A	O Documento de Formalização da Demanda (DFD) está presente, justificando adequadamente a contratação.	Conforme
B	A estimativa de despesa foi elaborada com base em pesquisa de preços.	Conforme
C	O Termo de Referência foi anexado e apresenta detalhamento técnico satisfatório.	Conforme
D	Em se tratando do Sistema de Registro de Preços (SRP), a declaração orçamentária só é exigida no momento da formalização do contrato individual (art.291, Decreto nº 7178/2023)	Conforme
E	A designação do agente de contratação foi devidamente formalizada por portaria.	Conforme
F	A minuta do edital está presente e atende aos requisitos legais, embora possam ser incluídos critérios de sustentabilidade	Conforme

	ambiental.	
G	Autorização do COGEST	Não se aplica

FORMALIDADES ESPECÍFICAS DO SRP:

Conforme o art. 82, § 5º da Lei 14.133/2021, 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:

DIRETRIZES PARA UTILIZAÇÃO DO SRP	
Inciso	Medida administrativa
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

De acordo com o Decreto nº 7.178/2023, os requisitos para a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) abrangem as condições de sua admissibilidade, o processo preparatório, as atribuições dos órgãos envolvidos e as regras para formalização e utilização da ata.

É pertinente uso do SRP quando:

- a) houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- b) for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou em regime de tarefa;
- c) for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, via compra centralizada;
- d) pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Na fase preparatória, o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar, pelo prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. Este procedimento é dispensável se o órgão gerenciador for o único contratante. Após verificar os requisitos legais, constatou-se que:

TABELA DE ANÁLISE III

Descrição		Resultado
A	Realização de procedimento público de intenção de registro de preços	Conforme
B	Estimativa total de quantidades da contratação	Conforme
C	Possibilidade de participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata	Conforme (Cláusula Décima da Ata)
D	Definição das condições para utilização da ata por outros órgãos	Conforme (Cláusula Décima da Ata)

DA COTAÇÃO DE PREÇOS:

Conforme o Documento de Formalização de Preços¹ (DFPP), a pesquisa utilizou as seguintes fontes:

“Considerando que os itens foram pesquisados na plataforma Banco de Preço, observada a localização geográfica para realização da cotação, dando-se prioridade aos contratos e atas firmados entre os entes da administração pública localizados nas regiões Nordeste e Norte para obtenção de preços mais próximos da realidade do mercado Sergipano;

Considerando que a ferramenta Banco de Preços possui em sua base de dados de preços públicos os preços do Compras Governamentais, do Banco de Preços em Saúde (BPS), do Painel de Preços, PNCP e diversos; Considerando que no período da cotação não houve disponibilização para todos os itens no Banco de Preços, sendo que foram atendidos pelos Incisos Inc I – Compras Governamentais; Inc II – Preço de Outros Entes Públicos.

Considerando que a Secretaria Municipal da Saúde utiliza como metodologia para obtenção do valor de referência para todas as contratações o valor médio da pesquisa de mercado, cálculo incidente sobre o conjunto de três ou mais preços, sendo observados os valores exequíveis da pesquisa de preço.

Foram utilizados os parâmetros do art. 8º da IN Conjunta PGM/CGM/SEPLOG nº 001/2023, de forma sequencial e conjunta.”

¹ Item 2. Caracterização das fontes consultadas

A tabela abaixo apresenta uma **análise da conformidade** entre o Documento de Formalização da Pesquisa de Preços (DFPP) e a Instrução Normativa Conjunta² nº 001/2023:

TABELA DE ANÁLISE IV			
ITEM DA IN 01/2023	DESCRIÇÃO	CONFORMIDADE NO DFPP	OBSERVAÇÕES
Art. 6º, I	Descrição do objeto a ser contratado	Conforme.	
Art. 6º, II	Caracterização das fontes consultadas	Conforme.	
Art. 6º, III	Série de preços coletados	Conforme.	
Art. 6º, IV	Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado	Conforme.	
Art. 6º, V	Justificativas para a metodologia utilizada	Conforme.	
Art. 6º, VI	Memória de cálculo do valor estimado	Não se aplica.	
Art. 6º, VII	Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso de pesquisa direta	Não se aplica.	
Art. 6º, VIII	Data, identificação e assinatura do(s) agente(s) público(s) responsável (is).	Conforme.	
Art. 8º, I	Composição de custos unitários (Painel de	Conforme	

² CGM/PGM/SEPLOG

	Consulta de Preços do PNCP)		
Art. 8º, II	Contratações similares	Conforme	
Art. 8º, IV	Pesquisa direta com, no mínimo, 3 fornecedores	Não se aplica	
Art. 8º, §§ 1º e 2º	Priorização dos incisos I e II do art. 8º e coleta mínima de 03 fontes	Conforme.	
Art. 13	Métodos estatísticos para a definição do preço estimado (média, mediana ou menor valor)	Conforme.	

Sob a perspectiva exclusivamente jurídica, podemos concluir que a pesquisa atende aos requisitos dos normativos municipais.

Cumpramos destacar que o Ministério Público do Estado de Sergipe, por meio da Promotoria de Justiça competente, no bojo do procedimento nº 2024.02.139.00000087 (Protocolo nº 44.491/2025), emitiu recomendação expressa ao Município de Aracaju e à Secretaria Municipal de Saúde, para que se promova a efetiva utilização do Banco de Preços em Saúde – BPS como ferramenta auxiliar na formação de preços de referência, de modo a garantir a correta análise das variáveis regionais que impactam os custos de aquisição de medicamentos.

No presente caso, observa-se que a **Pesquisa de Preço (despacho 06)** emitida por meio do **Banco de Preços**, cuja média aritmética serviu como base para definição do valor estimado da contratação, foi conduzida de acordo com os parâmetros legais estabelecidos no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 8º da Instrução Normativa Conjunta PGM/CGM/SEPLOG nº 001/2023, sendo devidamente formalizada no **Documento de Formalização da Pesquisa de Preços (despacho 06)**.

A pesquisa utilizou fontes oficiais e públicas, priorizando registros em contratos e atas de órgãos públicos situados nas regiões Nordeste e Norte, conforme metodologia explicitada no **item 2 do Documento de Formalização da Pesquisa de Preços**. Foram consideradas três referências distintas,

extraídas das bases do Banco de Preços em Saúde (BPS), Compras Governamentais e PNCP, atendendo ao mínimo exigido pelo art. 8º da IN Conjunta nº 001/2023.

EDITAL E ANEXOS:

OBJETO E MODALIDADE:

Conforme descrito, a Administração Municipal intenta “materiais e instrumentais odontológicos”, os quais, nos termos do art. 6º, I, e do art. 51 da Lei nº 14.133/2021, podem ser considerados bens de natureza comum, o que torna adequada a utilização do Pregão Eletrônico.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) está definido no inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A condição de procedimento auxiliar está prevista no inciso IV do art. 78 da mesma Lei, cujo disciplinamento encontra lastro nos artigos. 82 a 86, também do mesmo diploma legal.

Sendo, portanto, corretamente escolhido para atender à demanda contínua e variável dos órgãos participantes, em conformidade com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e os artigos. 272 e seguintes do Decreto nº 7.178/2023.

UTILIZAÇÃO DAS MINUTAS-PADRÃO E CONTEÚDO OBRIGATÓRIO:

A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25. E a adoção de minutas padronizadas está prevista no §1º desse último dispositivo. No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo segue o modelo **aprovado pela Instrução CGM/PGM/SEPLOG 002/2023.**

No caso dos autos, observa-se que foi colacionada a minuta de ata, nos moldes do respectivo anexo da referida instrução normativa, **não havendo reparos a serem realizados.**

O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais da Lei nº 14.133/2021 e deverá dispor sobre:

REQUISITOS DO EDITAL		
Artigo	Seção	Descrição
82	I	Especificidades da licitação e de seu objeto, quantidade máxima de cada item

82	II	Quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou de unidades de medida
82	III	Possibilidade de prever preços diferentes
82	III, a	Objeto realizado ou entregue em locais diferentes
82	III, b	Forma e local de acondicionamento
82	III, c	Cotação variável em razão do tamanho do lote
82	III, d	Outros motivos justificados no processo
82	IV	Possibilidade de oferta em quantitativo inferior ao máximo previsto
82	V	Critério de julgamento: menor preço ou maior desconto sobre tabela de preços
82	VI	Condições para alteração de preços registrados
82	VII	Registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço
82	VIII	Vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços
82	IX	As hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

No tocante aos requisitos da ata, esta **deve utilizar a minuta padrão aprovada pela IN CGM/PGM/SEPLOG 02/2023** e conter:

CONTEÚDO OBRIGATÓRIO DA ATA	
Descrição dos itens	
Quantidades registradas	
Preços unitários e totais	
Dados dos fornecedores	
Condições das futuras contratações	
Período de vigência	
Unidades participantes	
Registro do cadastro de reserva (se houver)	
Assinatura pela autoridade máxima do órgão gerenciador e pelos fornecedores beneficiários	
Publicação no PNCP e no Portal de Compras do Município de Aracaju, com extrato no Diário Oficial do Município	

Destaque, ainda que a Ata de Registro de Preços deve ser publicada no **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP** e no **Portal de Compras do Município de Aracaju – Aracaju Compras**, e seu extrato no **Diário Oficial do Município**.

HABILITAÇÃO E PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE:

O princípio da proporcionalidade e razoabilidade é fundamental neste contexto, pois a Lei nº 14.133/2021 determina que as demandas de habilitação devem ser suficientes para garantir a execução bem-sucedida do contrato, sem criar barreiras injustificadas que restrinjam indevidamente a concorrência. Esse equilíbrio entre garantir a competência do licitante e promover uma ampla participação é uma consideração chave na aplicação da nova lei.

Para fornecer uma visão geral consolidada, a tabela a seguir resume os requisitos típicos de habilitação e a documentação correspondente na modalidade de pregão sob a Lei nº 14.133/2021:

Tipo de Habilitação	Documentos normalmente exigidos	Referência Legal
Habilitação Jurídica	Documentos de identidade (para pessoas físicas) - Inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis (para empresários individuais e sociedades empresárias) - Certificado da Condição de MEI (para MEI) - Autorização para funcionar no Brasil (para empresas estrangeiras) - Inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (para sociedades simples) - Ato constitutivo e estatuto social (para cooperativas)	Artigo 66
Habilitação Técnica	Registro em conselhos profissionais competentes (se aplicável) - Certificados de responsabilidade técnica por serviços/obras similares - Atestados de experiência anterior em atividades similares - Indicação de pessoal técnico e equipamentos - Declaração de conhecimento das condições locais	Artigo 67
Habilitação Econômico-Financeira	Balanços patrimoniais e demonstrações financeiras dos dois últimos exercícios sociais - Certidão negativa de falência - Relação de compromissos assumidos - Potencialmente, comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo	Artigo 68
Habilitação Fiscal, Social e Trabalhista	Inscrição no CPF/CNPJ - Inscrição nos cadastros de contribuintes estadual/municipal/distrital - Certidões de regularidade com as fazendas federal, estadual e municipal - Certidão de regularidade com o FGTS - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas	Artigo 69

	(CNDT) - Declarações relativas à contratação de pessoas com deficiência e menores	
--	---	--

A Lei nº 14.133/2021 admite a participação de consórcios, desde que sejam observadas as exigências legais e que a sua formação não seja desvantajosa para a Administração. Assim, é recomendável avaliar o impacto dessa vedação na ampliação da concorrência e no custo-benefício da contratação.

Na **Minuta do Edital (despacho 27)** verifica-se previsão expressa de vedação à participação de fornecedores constituídos sob a forma de consórcio, conforme **disposto no item 3.2.2 do Anexo II (Termo de Referência)**.

TRATAMENTO DIFERENCIADO CONFERIDO ÀS PEQUENAS EMPRESAS:

A Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mantém e expande o tratamento diferenciado para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nas licitações públicas, visando fomentar o desenvolvimento desses negócios e ampliar sua participação nas compras governamentais.

BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
Regularização fiscal e trabalhista	Possibilidade de apresentar documentação com restrições, com prazo de 5 dias úteis (prorrogáveis) para regularização.
Preferência de contratação	Prioridade em caso de empate nas licitações.
Licitações exclusivas	Realização de licitações exclusivas para ME e EPP em itens de até R\$ 80 mil.
Subcontratação	Exigência nos editais de que os vencedores subcontratem ME e EPP.
Cotas	Estabelecimento de cotas para fornecimento de bens e serviços por ME e EPP.
Consórcios	Em consórcios formados por ME e EPP, dispensa de acréscimos de 10% a 30% sobre o valor.
Pagamento	Possibilidade de pagamento antecipado em situações específicas, mediante justificativa e comunicação aos órgãos de controle.

Verifica-se na **Minuta do Edital (despacho 27)** que **não há previsão de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte para todos os itens**, mas sim **a indicação de que alguns itens são exclusivos**

para **ME/EPP**, conforme disposição expressa no próprio edital, item 3.2.1 e em conformidade com o **Termo de Referência (despacho 25)**, que igualmente classifica apenas determinados itens como exclusivos, mantendo os demais de participação ampla.

3.CONCLUSÃO

Ante o exposto, **OPINAMOS FAVORAVELMENTE À CONTINUIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO**, desde que sejam observadas as seguintes medidas cautelares:

- Que seja procedida a adequação da Justificativa Técnica, corrigindo-se a referência ao ano de 2026, de modo a harmonizá-la com os demais documentos do processo (DFD, ETP, Mapa de Riscos, TR e Minuta do Edital), os quais expressamente tratam da contratação relativa ao exercício de 2025, garantindo coerência interna, integridade documental e alinhamento cronológico do procedimento licitatório.
- Que seja corrigido o item 6 do ETP, para fazer constar o correto valor da contratação, em consonância com a planilha estimativa e a minuta do edital.

É o parecer, S.M.J

Aracaju, 21 de novembro de 2025.

LUIZ CARLOS QUIRINO CARVALHO
Procurador do Município de Aracaju