



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

**PARECER JURÍDICO 032/26**

EMENTA: LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO Nº FMS 004/26. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E SUPORTE TÉCNICO NA GESTÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL (CNES, SIA/SUS, BPA E FPO). ANÁLISE DE CONFORMIDADE DO EDITAL E SEUS ANEXOS COM A LEI Nº 14.133/2021 E LEGISLAÇÃO CORRELATA. PARECER FAVORÁVEL À CONTINUIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO, COM RESSALVA QUANTO À NECESSIDADE DE CLASSIFICAÇÃO DA NATUREZA DO SERVIÇO COMUM NO ETP E NO TERMO DE REFERÊNCIA.

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde de Capão Alto/SC, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, visando à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e suporte técnico na gestão e operacionalização dos sistemas de informação da saúde pública municipal — CNES, SIA/SUS, BPA e FPO, pelo período de 12 (doze) meses, no valor total estimado de R\$ 34.800,00 (trinta e quatro mil e oitocentos reais).

A contratação contempla a execução articulada das seguintes atividades: (a) Gestão e Atualização do CNES, incluindo atualização cadastral dos estabelecimentos, regularização de inconsistências, inclusão e manutenção de profissionais e equipamentos, e monitoramento contínuo para evitar bloqueios; (b) Processamento da Produção Ambulatorial (SIA/SUS), com acompanhamento mensal, análise técnica, validação e transmissão dos arquivos, correção de inconsistências e prevenção de glosas; (c) Elaboração e Conferência do BPA, com organização e consolidação das informações de produção e geração do boletim nos prazos; (d) Acompanhamento da FPO, com apoio na programação orçamentária e monitoramento dos limites físicos e financeiros; (e) Suporte Técnico e Capacitação continuada aos servidores municipais, inclusive presencialmente, além de apoio em auditorias e diligências de órgãos de controle.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

A justificativa da contratação reside na inexistência de servidores municipais com capacitação técnica específica para operar os referidos sistemas, que são críticos para o recebimento de repasses federais do SUS, evitando-se glosas, bloqueios e penalidades. A opção pelo Pregão Eletrônico, demonstra maior competitividade e observância ao princípio da isonomia, como determina a NOTA TÉCNICA N. TC-19/2026.

Instruem o presente processo os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD)
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)
- c) Mapa de Gerenciamento de Riscos
- d) Pesquisa de Preços (PNCP + 3 orçamentos locais)
- e) Termo de Referência (TR)
- f) Minuta do Edital e Anexos

Oportuno esclarecer que o exame deste assessoramento jurídico é feito nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **a) Finalidade e abrangência do parecer jurídico:**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21, o qual prevê:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - Appreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica”.

Como se pode observar do dispositivo legal acima mencionado, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

“Enunciado BPC nº 7: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

De outro lado, esclarece-se que não é papel desta Procuradoria exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão ora assessorado, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De toda forma, ressalta-se que a esta Procuradoria, cabe tão somente prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, eventuais questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

**b) Da aplicabilidade da norma:**

Inicialmente destaca-se que o presente procedimento é regido pelas disposições da Lei nº 14.133/21 e do Decreto Municipal n. 58/2023.

O procedimento licitatório se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios essenciais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despende o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

Em regra, a Constituição Federal no artigo 37, inciso XXI, estabeleceu que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação, com base no que se lê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Dessa forma, dentre as Modalidades Licitatórias previstas na Lei nº 14.133/21, o artigo 28, inciso I, prevê a modalidade pregão, conforme se vê:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

Já em relação aos documentos e elementos que devem ser compreendidos nos autos do procedimento licitatório, o artigo 18, da Lei nº 14.133/21, estabelece que:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o **inciso VII do caput do art. 12 desta Lei**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o **art. 24 desta Lei**.



ESTADO DE SANTA CATARINA

MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO

PROCURADORIA

Memorando n. 643/2026

Conforme estabelece o *caput* do artigo acima indicado, a Lei nº 14.133/21, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – artigo 12, inciso VII – e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Verifica-se, assim, que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ficando a cargo desta Procuradoria tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21, as quais são:

“Art. 18.

(...)

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

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;

(...)

**VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**



ESTADO DE SANTA CATARINA

MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO

PROCURADORIA

Memorando n. 643/2026

(...)

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Sendo assim, entende-se que o ETP deverá conter, ao menos, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima mencionados, conforme expressamente exigido pelo § 2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, § 1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas, de acordo com a necessidade.

Registre-se, por oportuno, que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da recente Nota Técnica nº 19/2026, aprovada em 27/02/2026, estabeleceu que *"a Unidade Gestora deve utilizar o pregão na forma eletrônica, exceto quando justificado"* para a contratação de produtos e serviços de TI, quando considerado bem ou serviço de natureza comum. Referida nota técnica possui caráter orientativo e sua observância é fortemente recomendada para conferir segurança jurídica ao certame.

Os documentos de planejamento — DFD, ETP, Mapa de Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência — foram elaborados em conformidade com os arts. 18 a 27 da Lei nº 14.133/2021. A pesquisa de preços adotou a metodologia da mediana de contratações similares extraídas do PNCP, acrescida de orçamento local, em consonância com a Nota Técnica nº 1/2021 do TCE/SC.

Salienta-se que fica excluída da análise acerca da verificação da compatibilidade dos preços fixados com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação.

Seguindo, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, local e data de realização, condições de execução, condições para contratação, condições de pagamento, dotação



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização e gestão contratual, sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/21.

Por derradeiro, a área contábil competente informou disponibilidade orçamentária suficiente à contratação ora pretendida, requisito essencial para tanto.

**c) Das minutas do Edital, do Contrato Administrativo e da Ata de Registro de Preços:**

De acordo com o artigo 25, da Lei nº 14.133/21, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, consoante se lê:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Quanto à minuta do Edital do processo licitatório, estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita consonância com a norma em vigor, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviços comuns e bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos artigos 29 e 6º, incisos XIII e XLI, ambos da Lei nº 14.133/21.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor preço, atende o que determina o artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/21, o qual prevê:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123/06, para fins de regência da contratação em comento.

Nesse sentido, o artigo 82, da Lei nº 14.133/21, determina que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

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



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

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.

Sendo assim, diante do ora apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do que estabelece o artigo 25 da Lei nº 14.133/21.

Destaca-se que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos e da minuta da Ata no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios e nos demais Diários Oficiais necessários à regularidade do procedimento licitatório, a depender de cada caso, conforme artigo 54, *caput* e § 1º, e artigo 94, ambos da Lei nº 14.133/21.

Feitas estas premissas, infere-se que o procedimento para realização da licitação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo obstáculos jurídicos à sua abertura.

### **III. CONCLUSÃO**

Inicialmente, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

A análise ora feita, restringe-se à verificação dos requisitos formais e jurídicos, abstendo-se da análise dos aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários, ou seja, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.



ESTADO DE SANTA CATARINA

MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO

PROCURADORIA

Memorando n. 643/2026

É relevante destacar, ainda, que o exame é realizado estritamente com base nos autos do Memorando 643/2026, submetidos à análise. Parte-se do pressuposto que todos os documentos e declarações que compõem os autos são legítimos e verdadeiros, porquanto os atos administrativos gozam de presunção relativa de veracidade e legitimidade.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

No tocante à justificativa, esclarecemos que não compete a esta assessoria adentrar ao mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

No que diz respeito ao requisito da publicidade, cumpre ao Setor de Licitações e Contratos fiscalizar a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e dos anexos do procedimento licitatório no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (art. 54, Lei nº 14.133/21), assim como a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município, respeitando-se o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis (art. 55, inc. I, alínea “a”), observando-se as regras de contagem de prazo estabelecidas no art. 183, da Lei de Licitações.

Ainda, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/21.

Portanto, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios a sua área de atuação, esta Assessoria Jurídica se manifesta, com base no que determina o artigo 53, da Lei nº 14.133/21, observar-se a devida obediência aos ditames da Lei de Licitações e Contratos, razão pela qual se manifesta pelo **prosseguimento do Processo Administrativo nº FMS004/2026** (Memorando nº 643/2026 – 1Doc), na modalidade de **PREGÃO** na forma **ELETRÔNICA**, nos termos do artigo 6º, inciso XLI, artigo 28, inciso I, da Lei nº 14.133/21, desde que atendido o art. 18 §1º, inciso VIII da referida Lei.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MUNICÍPIO DE CAPÃO ALTO**

**PROCURADORIA**

**Memorando n. 643/2026**

**Recomenda-se** à Administração que faça constar expressamente, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e/ou no Termo de Referência (TR), a classificação do serviço como de natureza comum, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021,

É o parecer, salvo melhor juízo.

Capão Alto, 22 de maio de 2026.

**Eduardo Henrique Soares**

Assessor Jurídico

OAB-SC 65.996