PARECER JURÍDICO

PROCESSO DE ABERTURA DE PROCESSO DE LICITAÇÃO

Requisição n.º 23/2026

Assunto: Possibilidade de Abertura de Novo Processo de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, tendo por tipo de contratação Ata de Registro de Preços, para aquisição de material de consumo de fraudas descartáveis para programa de apoio ao acamado de pacientes em situação de vulnerabilidade social.

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Saúde **(fls. 02/07),** solicitando a abertura de processo de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, tendo por tipo de contratação Ata de Registro de Preços visando a aquisição de material de consumo.

A justificativa para o pedido de abertura do processo de licitação consta, em tópico específico, do **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, tem por fundamento:

(...)

"DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE:

A presente demanda decorre da necessidade premente e continuada de assegurar o regular fornecimento de fraldas descartáveis (geriátricas e infantis) para atendimento aos pacientes de baixa renda, acamados, pessoas com deficiência e/ou com necessidades especiais, devidamente cadastrados no Serviço Social da Secretaria Municipal de Saúde de Guariba/SP, integrando as ações do Programa de Apoio ao Acamado, bem como para o suprimento de ordens e determinações judiciais direcionadas ao Município.

O fornecimento de fraldas descartáveis é insumo de saúde essencial para a manutenção da dignidade humana, higiene básica, prevenção de lesões por pressão (escaras), infecções cutâneas e urinárias, garantindo condições mínimas de bem-estar e saúde aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social e dependência de cuidados contínuos.

A interrupção do fornecimento poderá acarretar prejuízos à saúde dos beneficiários, além de comprometer o cumprimento das determinações judiciais vigentes e sujeitar o Município às medidas e sanções previstas nas respectivas decisões. Portanto, caracteriza-se como necessidade pública permanente, atual e legítima, pautada nos princípios constitucionais do Direito à Saúde (art. 196 da CF/88) e da Dignidade da Pessoa Hu-mana.

Além das fraldas de uso contínuo padronizadas pelo município, a presente contratação abrange itens com especificação/marca determinada em decorrência de ordens e sentenças judiciais específicas. Nesses ca-sos, o Poder Judiciário impõe ao Município o dever de fornecer a marca/modelo expressamente receitado no laudo médico do processo individual, não sendo permitida a substituição por marca genérica, sob pena de descumprimento". **(Grifo nosso).**

(...)

O presente expediente administrativo veio instruído com os seguintes documentos: **Requisição de Abertura de Processo de Licitação n.º 23/2026 (fls. 02/07); Pedido de Compra (fls. 08/11); Estudo Técnico Preliminar (fls. 12/22); Termo de Referência (fls. 23/34); Orçamentos e Cadastro de Pessoa Jurídica (fls.35/74); Planilha orçamentária (fls. 75/77); Classificação Funcional Programática (fl. 78); Processo de Pesquisa (fls. 79/81); Coleta de Preços (fls. 82/84); Demonstrativo de Preços (fls. 85/88); Minuta de Edital (fls. 89/110); Estudo Técnico**

Preliminar – Anexo I (fls. 111/119); Termo de Referência (fls. 120/127); Modelo de Proposta (fls.128); Declaração para Contato (fl.129); Declaração para Habilitação (fls.130); Declarações para Empresa que se Enquadram como Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte - ME/EPP (fls. 131); Minuta da Ata de Registro de Preços – Anexo VII (fls. 132/139) e Ofício SLAC n.º 159/2026 (fls. 140).

É o relatório do essencial.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo **53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> **Art. 53.** Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> **I.** apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> **II.** redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do comando normativo acima reproduzido, 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.

Por sua vez, o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> **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;
>
> **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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e da justificativa para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a minuta do Edital e documentos anexos.

Desta forma, é possível aferir claramente que o processo em epígrafe está devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua **necessidade premente e continuada de assegurar o regular fornecimento de fraldas descartáveis (geriátricas e infantis) para atendimento aos pacientes de baixa renda, acamados, pessoas com deficiência e/ou com necessidades especiais, devidamente cadastrados no Serviço Social da Secretaria Municipal de Saúde de Guariba/SP, integrando as ações do Programa de Apoio ao Acamado, bem como para o suprimento de ordens e determinações judiciais direcionadas ao Município.**

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de validade das propostas, fornecimento (prazo de vigência), condições de entrega, obrigações da contratada, obrigações da contratante, envio das notas fiscais, pagamento, fiscalização, agentes responsáveis pela elaboração do termo, sanção, gestores do contrato e fiscais do contrato, enfim todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> **XXIII**. termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> **a)** definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> **b)** fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> **c)** descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> **d)** requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da nova Lei de Licitação, senão vejamos:

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;

II. demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, 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 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.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra- se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitação para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III. DA MINIUTA DO EDITAL

Como cediço, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do edital.

Da análise da minuta do Edital é possível aferir que estão definidos de forma clara e com a devida observância ao determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Destaque-se, nessa senda, que o Edital faz menção expressa à aplicação da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação) informando de maneira clara e objetiva aos eventuais competidores quais regras jurídicas serão observadas.

IV. PUBLICIDADE DO EDITAL

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, nos termos do que preceitua o **caput, e § 1º do artigo 54 da Lei de Licitação.**

Destacamos também que, 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, de 2021.**

V. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se** pela **possibilidade** jurídica do **prosseguimento** do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Guariba, 10 de novembro de 2026.

Luciano Duarte Varella
Procurador do Município de Guariba