

Parecer Jurídico

Nº 174/2026

Assunto:

Análise jurídica da fase preparatória de pregão eletrônico para registro de preços destinado à aquisição de fraldas higiênicas e absorventes masculinos para atendimento de decisão judicial.

Interessado: Setor de Licitações

Processo 2731-26-IBR-CLI
APROVA

Data: 13 de maio de 2026

Ementa: Pregão eletrônico. Sistema de registro de preços. Aquisição de fraldas higiênicas e absorventes masculinos para atendimento de decisão judicial. Análise da fase preparatória. Documento de formalização da demanda e estudo técnico preliminar. Atendimento substancial aos requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Recomendação de aperfeiçoamentos quanto ao julgamento do objeto e preferência de contratação de empresas locais e regionais nos termos do Decreto Municipal nº 4.986/2025. Possibilidade de prosseguimento do certame.

1.Relatório:

Trata-se de solicitação de parecer jurídico referente ao Processo Licitatório nº 098/2026, Pregão Eletrônico nº 098/2026, Processo Aprova nº 2731-26-IBR-CLI, instaurado pelo Município de Ibirubá/RS, visando ao registro de preços para futura e eventual aquisição de fraldas higiênicas tipo cueca (roupa íntima), tamanho G, marca Plenitud Plus, e absorventes masculinos, tamanho G, de forma parcelada, em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos do Processo nº 5000492-47.2025.8.21.0105/RS, destinado ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal da Saúde.

Conforme Documento de Formalização de Demanda nº 222/2026, a contratação foi justificada pela necessidade de atendimento da determinação judicial, buscando assegurar melhor qualidade de vida ao munícipe beneficiário da medida judicial, prevendo-se fornecimento parcelado pelo período de 12 (doze) meses.

O valor total estimado da contratação foi fixado em R\$ 10.336,11 (dez mil, trezentos e trinta e seis reais e onze centavos), conforme levantamento de preços realizado mediante consultas ao Licitacon, fornecedores e sítios eletrônicos, nos termos descritos no DFD e Termo de Referência.



A contratação foi estruturada por meio de Pregão Eletrônico, adotando-se o critério de julgamento de menor preço por item, sob o sistema de registro de preços, conforme previsto no edital e no Termo de Referência.

Constam nos autos, dentre outros documentos, Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, minuta da Ata de Registro de Preços, comprovante de dotação orçamentária, edital do certame e demais documentos pertinentes à fase preparatória da contratação.

O processo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. Delimitação do Parecer Jurídico:

Conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, compete a esta Assessoria Jurídica analisar o feito considerando o seguinte:

Lei Federal nº 14.133/2021

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 dispositivo legal supra, 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.

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 discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. Do Planejamento da Contratação:

No âmbito público, a Lei nº. 14.133/21 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, definindo como principais artefatos o Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência – TR ou Projeto Básico - PB.

a) ETP

Com a finalidade de verificar a regularidade formal dos documentos de planejamento da contratação, especialmente do Estudo Técnico Preliminar – ETP, passa-se à análise dos requisitos previstos no art. 18, §1º e §2º, da Lei nº 14.133/2021, indicando-se, de forma objetiva, o grau de atendimento dos elementos legalmente exigidos, bem como eventuais observações pertinentes ao caso concreto.

A presente análise possui natureza estritamente jurídico-formal e busca verificar se os documentos que instruem a fase preparatória da contratação apresentam conteúdo mínimo suficiente para subsidiar o prosseguimento do certame, sem adentrar em aspectos de conveniência, oportunidade ou critérios técnicos de competência dos setores demandantes.

Elemento exigido pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021	Situação	Observação
I – Descrição da necessidade da contratação	Atendido	O ETP/DFD descreve adequadamente a necessidade administrativa, vinculada ao cumprimento de decisão judicial e atendimento da Secretaria da Saúde.
II – Demonstração da previsão no Plano de Contratações Anual	Atendido	Não há previsão expressa no PCA, porém trata-se de demanda superveniente decorrente de decisão judicial, cuja necessidade não era passível de previsão antecipada.
III – Requisitos da contratação	Atendido	O Termo de Referência estabelece requisitos de fornecimento, qualidade, prazos, fiscalização e demais condições da contratação.
IV – Estimativas das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo	Atendido	Há indicação dos quantitativos estimados e período de atendimento, conforme decisão judicial anexa.



V – Levantamento de mercado	Atendido parcialmente	Há referência à pesquisa em Licitação, fornecedores e sítios eletrônicos, contudo sem aprofundamento comparativo das soluções disponíveis no mercado.
VI – Estimativa do valor da contratação	Atendido	Consta estimativa de preços baseada em pesquisa de mercado, com indicação de valores unitários e valor total estimado da contratação.
VII – Descrição da solução como um todo	Atendido	O processo descreve a solução adotada, consistente no fornecimento parcelado mediante Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços.
VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação	Atendido	O fornecimento parcelado foi justificado em razão da natureza da demanda e da necessidade de aquisição conforme consumo.
IX – Demonstrativo dos resultados pretendidos	Atendido parcialmente	Há justificativa relacionada ao atendimento da decisão judicial e continuidade do serviço público, embora sem detalhamento aprofundado de economicidade e aproveitamento de recursos.
X – Providências prévias à contratação	Atendido parcialmente	Há designação de fiscais e previsão de acompanhamento contratual, porém sem detalhamento específico de providências administrativas prévias ou capacitação.
XI – Contratações correlatas e/ou interdependentes	Atendido	Não foram identificadas referências expressas a contratações correlatas ou interdependentes.
XII – Possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras	Atendido parcialmente	Há previsão de requisitos mínimos de qualidade e vedação de produtos inadequados, porém sem análise específica de impactos ambientais ou medidas mitigadoras.

XIII – Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação	Atendido	Os documentos demonstram conclusão favorável à viabilidade e adequação da contratação para atendimento da necessidade administrativa.
§2º – Presença mínima obrigatória dos elementos I, IV, VI, VIII e XIII	Atendido	Os elementos mínimos obrigatórios previstos no §2º do art. 18 encontram-se presentes nos documentos de planejamento.

Diante do exposto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar e DFD atendem, de forma substancial, aos requisitos essenciais previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando conteúdo suficiente para subsidiar o prosseguimento do certame.

Todavia, recomenda-se que, nas futuras contratações realizadas pela Secretaria demandante, sejam promovidos aperfeiçoamentos especialmente quanto à formalização do alinhamento ao Plano de Contratações Anual, detalhamento das memórias de cálculo dos quantitativos estimados, aprofundamento do levantamento de mercado, demonstração mais objetiva dos resultados pretendidos, descrição das providências administrativas prévias à contratação e avaliação de impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, de modo a fortalecer os instrumentos de planejamento, governança e gestão das contratações públicas municipais.

b) Termo de Referência – TR ou Projeto Básico – PB:

No presente processo, foi apresentado TR, conforme consta no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, apresentar um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra.

Pela leitura ao documento acostado aos autos, verifica-se que há definição clara do objeto decorrente da solução escolhida no estudo técnico preliminar, atendendo, portanto, ao disposto na legislação de regência sobre a matéria.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

A exigência de documentos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira está adequada ao art. 62 e seguintes da lei, não se verificando exigências restritivas ou desproporcionais ao objeto.

4. Adequação da modalidade licitatória escolhida (Pregão):

O nosso ordenamento jurídico possui a lei 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 4.774/2023, que integram o rol de normas sobre procedimentos licitatórios. Sobre a modalidade Pregão, disciplinada pela Lei nº 14.133/2021, temos que:

Lei Federal nº 14.133/2021

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;

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 4.774/2023 estabelece que:

Decreto Municipal nº 4.774/2023

Art. 8º A realização da concorrência e do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes fases sucessivas:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Parágrafo Único. A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Art. 9º 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 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

No caso concreto, a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, associada ao Sistema de Registro de Preços, mostra-se compatível com o objeto da contratação, consistente na futura e eventual aquisição de fraldas higiênicas tipo cueca (roupa íntima), tamanho G, marca Plenitud Plus, e absorventes masculinos, tamanho G, destinados ao atendimento de demanda da Secretaria Municipal da Saúde decorrente do cumprimento de decisão judicial. Trata-se de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no Termo de Referência mediante especificações usuais de mercado, circunstância que autoriza a utilização do pregão, nos termos do art. 6º, inciso XLI, e art. 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao critério de julgamento adotado, qual seja, menor preço por item, embora juridicamente admissível, verifica-se que os itens licitados possuem relação funcional, logística e operacional entre si, destinando-se conjuntamente ao atendimento de uma mesma demanda administrativa decorrente de decisão judicial específica. Nesse contexto, a adoção do julgamento por item poderá ocasionar riscos relacionados à



fragmentação do fornecimento, atrasos parciais na entrega dos produtos, dificuldades de coordenação logística, aumento da complexidade da fiscalização contratual e eventual desabastecimento parcial da demanda judicialmente determinada, especialmente na hipótese de contratação de fornecedores distintos para cada item.

Considerando que os produtos possuem natureza semelhante, mesma destinação, fornecimento concomitante, mesmo local de entrega e atendimento vinculado a um único beneficiário da medida judicial, **recomenda-se ao Setor de Licitações a reavaliação da modelagem adotada, especialmente quanto à possibilidade de agrupamento dos itens em lote único, medida que poderá conferir maior segurança à execução contratual, padronização do fornecimento, racionalidade administrativa e mitigação de riscos operacionais relacionados ao cumprimento da decisão judicial.**

Tal recomendação encontra amparo nos princípios da eficiência, da vantajosidade e do planejamento da contratação, previstos na Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da discricionariedade técnica da Administração quanto à definição final do modelo de disputa a ser adotado no certame.

A utilização do Sistema de Registro de Preços também se revela pertinente, tendo em vista que a demanda possui natureza estimada e fornecimento parcelado, conforme as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde ao longo da vigência da ata. Embora a contratação decorra de decisão judicial específica, a sistemática de registro de preços mostra-se adequada para assegurar maior flexibilidade administrativa, continuidade do fornecimento e racionalidade na gestão contratual, especialmente diante da necessidade de aquisições futuras e eventuais durante o período estimado de atendimento ao munícipe beneficiário da medida judicial.

5. Minuta de Edital e Anexos:

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital e sua respectiva publicidade. Nele estão descritas as condições de participação, a data e o local do certame, a forma de credenciamento, as condições de aceitabilidade das propostas, os critérios de julgamento, os recursos cabíveis e demais regras essenciais ao procedimento.

Pela NLLCA, conforme prevê o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o instrumento convocatório deverá conter a descrição do objeto da licitação, regras de convocação, habilitação, julgamento, recursos, penalidades, fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento, nos seguintes termos:

Lei Federal nº 14.133/2021

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.

No presente caso, verifica-se que o Edital atende os requisitos exigidos em lei.

Além disso, o Termo de Referência dispõe sobre os critérios de recebimento provisório e definitivo, prazos de pagamento, documentação de habilitação, critérios de julgamento, regras de participação e as disposições necessárias para acompanhamento e fiscalização da execução contratual, assegurando a observância dos princípios da legalidade, transparência, eficiência, competitividade e economicidade, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

A minuta da Ata de Registro de Preços/Contrato anexada ao processo também contém os elementos exigidos pela legislação. Observa-se que o instrumento estabelece de forma clara:

- Identificação do órgão gerenciador (Município de Ibirubá) e dos órgãos participantes, quando aplicável;
- Identificação dos eventuais fornecedores registrados, com indicação dos preços unitários, itens, especificações e condições de fornecimento;
- Prazo de vigência da Ata, limitado a 12 (doze) meses, conforme prevê o § 3º do art. 82 da Lei nº 14.133/2021;
- Direitos e obrigações da contratada e da Administração, incluindo responsabilidades pelo fornecimento, pela qualidade dos materiais, pelas substituições e pelos prazos de entrega;
- Previsão de sanções administrativas em caso de inexecução total ou parcial;
- Designação dos responsáveis pela gestão e fiscalização da Ata, com indicação das atribuições de acompanhamento, controle e validação das solicitações de fornecimento e das entregas realizadas.

6. Recomendações ao processo:

6.1 Preferência da contratação

Recomenda-se, ainda, ao Setor de Licitações, a avaliação da possibilidade de inclusão, no instrumento convocatório, das regras de preferência de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, nos termos do art. 10 do Decreto Municipal nº 4.986/2025, especialmente considerando o objetivo de promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, fortalecimento dos fornecedores locais e ampliação da eficiência das políticas públicas.

No caso concreto, considerando tratar-se de contratação de bens de fornecimento comum e compatíveis com o mercado local e regional, bem como diante da necessidade de assegurar maior agilidade logística, continuidade do abastecimento e eficiência na execução contratual, mostra-se juridicamente possível a adoção dos mecanismos de preferência

previstos na regulamentação municipal, desde que observadas as condições e limites estabelecidos no Decreto Municipal nº 4.986/2025 e na Lei Complementar nº 123/2006.

6.2 Publicidade

Como recomendação, conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, bem como do termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas, além da publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município.

No caso concreto, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento de menor preço por lote, conforme previsto no instrumento convocatório (art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se ainda que, após a homologação do certame, é obrigatória a disponibilização no PNCP dos documentos da fase preparatória que eventualmente não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do Município os seguintes documentos:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

Sem afastar a obrigatoriedade de remessa ao Licitacon (TCE-RS).

7. Conclusão:

Considerando todo o exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos e os juízos de oportunidade e conveniência, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela LEGALIDADE do presente certame, vez que respeitados os limites legais impostos pela legislação vigente, notadamente, à Lei Federal 14.133/2021.

Por fim, ressalta-se que as recomendações acima indicadas não constituem óbice ao prosseguimento do procedimento licitatório, possuindo caráter orientativo e de aperfeiçoamento da contratação, sem prejuízo da validade jurídica dos atos já praticados no presente processo.

É o parecer.

À consideração superior.

Karina Wilm Doninelli
Assessora Jurídica
OAB/RS 109.412



ASSINATURA ELETRÔNICA

Complemento de assinaturas presentes no documento

Código para verificação: 6a04-6c11-4c39-30e5-90a2-612e

Assinado por **Karina Doninelli** em 13/05/2026 às 09:18:28
Identificador Único: **HrhtBXyyB7AB16yyNFqysQ**

Para verificar a validade das assinaturas, acesse: <https://ibiruba.aprova.com.br/consulta?documentAuthenticatorCode=6a04-6c11-4c39-30e5-90a2-612e>
