



PARECER JURÍDICO Nº 008/2025

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto da minuta de edital do Pregão Eletrônico, minuta de Contrato, matriz de risco, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada visando fornecimento parcelado de tiras reagentes de medida de glicemia capilar (insumos de insulina) que serão distribuídas gratuitamente e aquisição de dispositivos de medição de glicemia para o monitoramento diário dos níveis de glicose no sangue, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, com valor médio total orçado, estimadamente, em R\$ 395.798,75 (trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e setenta e cinco centavos), consoante orçamentos anteriormente coletados e em anexo.

A presente manifestação jurídica tem como objetivo prestar assistência à autoridade assessorada no exercício do controle prévio de legalidade, conforme preconizado pelo artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratos:

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.

O dispositivo legal mencionado estabelece que o controle prévio de legalidade ocorre em virtude do exercício da competência para a análise jurídica da futura contratação. Contudo, é importante ressaltar que esse controle se restringe à esfera legal, não abarcando outros elementos pertinentes, tais como aspectos técnicos, mercadológicos, bem como considerações de conveniência e oportunidade.

De fato, supõe-se que as especificações técnicas abordadas neste procedimento, abrangendo detalhes acerca do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram devidamente estabelecidas pelo setor competente do órgão. Isso foi feito com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a otimização da consecução do



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

interesse público. A mesma presunção se estende ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser devidamente fundamentadas nos autos, garantindo transparência e coerência no processo.

Por outro lado, é importante esclarecer que a função do órgão de assessoramento jurídico não inclui a realização de auditorias para verificar a competência de cada agente público na execução de atos administrativos, tampouco sobre atos já consumados. A responsabilidade primordial recai sobre cada indivíduo envolvido, cabendo a eles a verificação constante para garantir que suas ações estejam em conformidade com as atribuições estabelecidas em sua esfera de competência.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

Folha n° _____

Ass. _____

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.

Ao examinar os documentos que integram a instrução do processo de contratação, observa-se a inclusão da definição do objeto em questão, juntamente com as justificativas que embasam a necessidade de sua contratação, além da autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, do estudo técnico preliminar, da pesquisa mercadológica, do termo de referência, do documento de designação do Agente de Contratação / Comissão de Contratação / Pregoeiro e da equipe de apoio, das minutas do Edital, Termo de Referência, Contrato e Matriz de Risco.

Assim, torna-se evidente que os documentos do processo estão devidamente instruídos, cumprindo integralmente as exigências legais mínimas, cuja conformidade demonstra de maneira clara a escolha da solução mais apropriada para atender às demandas da necessidade pública.

E, com base nos argumentos expostos na justificativa de contratação, torna-se claro que há uma necessidade imperativa, considerando que são itens essenciais para a execução das ações da Secretaria Municipal de Saúde, onde os itens a serem contratados estão alinhados para suprir as demandas técnicas de maneira eficiente e eficaz.

Ademais, registra-se a existência do plano anual de contratações nesta Secretaria:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, constata-se que o termo de referência, elaborado com base no estudo técnico preliminar, abrange os seguintes tópicos: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

extinção do contrato e sanções aplicáveis. Vale ressaltar que o documento contempla 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;

No que diz respeito à modalidade adotada, a escolha demonstra-se apropriada, uma vez que, conforme disposto no art. 29 da Lei n.º 14.133/2021, a opção pelo pregão é recomendada para a prestação de serviços que possuam padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por meio do edital, utilizando-se de especificações comuns no mercado.

Nesse sentido, a seleção da modalidade de pregão encontra respaldo legal e está alinhada com a legislação vigente, permitindo uma abordagem eficaz e transparente na definição dos critérios de desempenho e qualidade dos serviços a serem prestados, e ao seguir essa diretriz normativa, os representantes do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana buscam assegurar uma concorrência justa e equitativa, promovendo a eficiência na contratação pública.

Da mesma forma, é importante salientar que o critério de avaliação, especificamente o menor preço, está em conformidade com o estabelecido no



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

Folha nº _____

Ass. _____

art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021. Esta disposição legal ressalta a relevância da busca pela economicidade e eficiência nas contratações, fortalecendo, assim, a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Portanto, a escolha deste critério não apenas atende aos preceitos legais, mas também contribui para a otimização dos recursos públicos, promovendo uma abordagem mais eficaz e responsável no âmbito das aquisições realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde:

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 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 Lei 14.133/2021, 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:
[...]

§ 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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

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.

Pode-se constatar que a etapa preparatória do certame está alinhada com os requisitos mínimos estipulados pela Lei 14.133/2021, atendendo assim aos critérios necessários para a contratação dentro da abordagem das licitações públicas.

Considerando que a elaboração da minuta do edital constitui um dos elementos cruciais a serem cuidadosamente avaliados durante a etapa interna do processo de licitação pública, é relevante destacar que a referida minuta foi submetida a uma análise jurídica abrangente, contendo três anexos essenciais: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do Contrato e Matriz de Risco.

Diante do exposto, afirma-se que as cláusulas presentes na minuta do Edital foram claramente definidas, demonstrando a devida conformidade com as disposições estabelecidas no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que regula



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

Folha nº _____

Ass. _____

esse processo. Tal observância assegura a transparência, a legalidade e a eficácia na condução do certame, atendendo aos requisitos estabelecidos pela legislação vigente, 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.

Destaca-se a importância da conformidade com as disposições da Lei Complementar n.º 123/2006, ressaltando que o procedimento em questão foi estritamente guiado pelas normas aplicáveis a microempresas, empresas de pequeno porte e similares. O rigoroso cumprimento dessas diretrizes assegura a adequada consideração e aplicação das regras específicas destinadas a promover o desenvolvimento e a sustentabilidade desses setores empresariais.

Quanto à minuta do contrato, considerando que se trata da prestação de um serviço contínuo, conforme as demandas da Contratante, torna-se imperativo que o acordo estabelecido seja formalizado por meio de um contrato. Isso se faz necessário, uma vez que tal situação não se enquadra nas exceções previstas para a dispensa do instrumento, conforme estipulado no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a instrumentalização adequada do contrato é essencial para assegurar a clareza e a eficácia do entendimento entre as partes envolvidas.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº. 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

- 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;
- 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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto de necessidade rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe
Procuradoria Geral do Município

Folha nº _____

Ass. _____

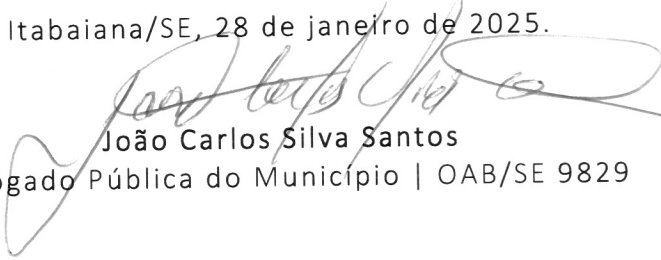
Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Em face do 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.

Diante do exposto, por não haver qualquer ofensa aos ditames e princípios legais aplicáveis ao procedimento, mormente as Leis de Licitações e Contratos Administrativos nº. 14.133/2021, é que opina essa Assessoria Jurídica de forma favorável à utilização da modalidade pregão para a prestação dos serviços comuns acima descritos.

Este é o nosso entendimento que elevo a apreciação superior

Itabaiana/SE, 28 de janeiro de 2025.


João Carlos Silva Santos

Advogado Pública do Município | OAB/SE 9829