PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 065/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 194/2026

ASSUNTO: Registro de preços para futura e eventual aquisição de insumos e instrumentais odontológicos fracassados no Pregão Eletrônico nº 026/2026 (Processo Administrativo nº 089/2026), com inclusão de novo item, para atendimento da Rede de Saúde Bucal da Atenção Básica do Município de Porto Murtinho/MS, pelo período de 12 (doze) meses.

INTERESSADO: Fundo Municipal de Saúde de Porto Murtinho/MS (Secretaria Municipal de Saúde).

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R$ 167.322,34 (cento e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e dois reais e trinta e quatro centavos).

RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para controle prévio de legalidade da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 065/2026, sob o Sistema de Registro de Preços, destinado à aquisição de 34 (trinta e quatro) itens de insumos e instrumentais odontológicos. Os itens 01 a 32 e 34 repetem itens desertos ou fracassados no Pregão Eletrônico nº 026/2026, e o item 33 é produto novo. O certame adota o critério de menor preço por item, em disputa aberta, na plataforma BLL Compras, com ampla participação e preferência às microempresas e empresas de pequeno porte.

Constam dos autos os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demanda nº 106/2026, da Secretaria Municipal de Saúde, de 07 de agosto de 2026;

II) Estudo Técnico Preliminar, aprovado pela Secretaria Municipal de Saúde em 07 de agosto de 2026;

III) Termo de Referência;

IV) Mapa de Riscos;

V) Relatório de cotação extraído do Banco de Preços, com pesquisa realizada entre 03 e 07 de agosto de 2026, acompanhado dos documentos das contratações de referência;

VI) Justificativa Técnica Institucional para a adoção de ampla concorrência nas licitações destinadas à aquisição de medicamentos e insumos da área da saúde, de 11 de novembro de 2026;

VII) Autorização da autoridade competente para abertura do processo administrativo, de 19 de novembro de 2026;

VIII) Minuta do Edital e anexos (Termo de Referência, minuta de contrato, minuta da Ata de Registro de Preços, modelo de proposta e modelos de declaração).

É a síntese do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Esta manifestação exerce o controle prévio de legalidade previsto no art. 53 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;*

O controle recai sobre os aspectos jurídicos da fase preparatória. As especificações técnicas, os quantitativos, a série histórica de consumo e a composição do preço estimado são atos dos setores técnicos da Secretaria Municipal de Saúde e do setor de compras, que os subscrevem e por eles respondem, em observância ao princípio da segregação de funções (art. 5º e art. 7º, § 1º, da NLLC). Esta Procuradoria

parte da presunção de veracidade desses documentos e não substitui o juízo técnico nem o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente.

O parecer é opinativo. A autoridade assessorada pode acolhê-lo ou dele divergir, de forma motivada. As medidas indicadas na Conclusão decorrem de fatos apurados nestes autos e se destinam à segurança jurídica da própria Administração, de modo que o prosseguimento do feito sem o seu atendimento constitui decisão de responsabilidade exclusiva do gestor.

DA CONSTITUCIONALIDADE E DO DEVER DE LICITAR

O art. 37, XXI, da Constituição Federal impõe à Administração o dever de licitar suas compras, com igualdade de condições entre os concorrentes. O Município aplica as normas gerais editadas pela União (art. 22, XXVII, da CF) e regulamenta a matéria no âmbito local (art. 30, I e II, da CF). A minuta do edital fundamenta-se na NLLC, no Decreto federal nº 11.462, de 2023, e no Decreto Municipal nº 15.110, de 2024.

O objeto atende à execução das ações de saúde bucal da Atenção Primária, em cumprimento do dever estatal de garantir o direito à saúde com atendimento integral (arts. 196 e 198, II, da CF). Não há, na forma ou no conteúdo do procedimento, ofensa a preceito constitucional.

DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO

O art. 18 da NLLC exige que a fase preparatória contenha o planejamento da contratação e se compatibilize com o plano de contratações anual, sempre que elaborado. À falta de plano de contratações anual no Município, o Estudo Técnico Preliminar demonstra o alinhamento da demanda com a Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.899/2025) e com o Plano Plurianual 2026-2029 (Lei Municipal nº 1.900/2025), e a vincula aos programas de saúde bucal da Atenção Primária.

Os autos reúnem a descrição da necessidade (DFD e ETP), o Termo de Referência, o orçamento estimado, a minuta do edital, a minuta de contrato, a análise de riscos em mapa próprio e a motivação das escolhas de modalidade, critério de julgamento e sistema de registro de preços, em atendimento aos incisos I a XI do art. 18 da NLLC.

MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão é a modalidade obrigatória para a aquisição de bens comuns:

> *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;*

Os insumos e instrumentais odontológicos possuem padrões de desempenho e qualidade definidos por especificações usuais de mercado, e o Termo de Referência os classifica como bens comuns (item 1.4), na forma do art. 6º, XIII, da NLLC. A forma eletrônica atende à preferência do art. 17, § 2º. O critério de menor preço por item observa o art. 6º, XLI, e o parcelamento do objeto em itens, motivado no item 8.3 do ETP, amplia a competitividade, em conformidade com o art. 40, V, "b", e § 2º, da NLLC.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços é cabível quando houver contratações frequentes ou conveniência de entregas parceladas (art. 78, IV, e art. 82 da NLLC; art. 3º do Decreto nº 11.462/2023). O Termo de Referência (item 3.1.3) e o ETP (item 7.1.3) motivam a escolha no consumo frequente dos insumos e nas entregas parceladas ao longo de 12 meses, conforme a demanda das unidades.

A vigência da ata é de 12 (doze) meses, prorrogável na forma do art. 84 da NLLC (item 1.5.1 do Termo de Referência e cláusula quarta da minuta da ata). O Município é o único contratante, o que torna dispensável o procedimento de intenção de registro de preços (art. 86, § 1º). A minuta exige proposta pela quantidade máxima prevista (item 6.2.1 do edital) e disciplina a revisão dos preços registrados (cláusula sexta da ata), em atenção ao art. 82 da NLLC.

No registro de preços, a indicação da dotação orçamentária somente é exigida para a formalização do contrato ou instrumento equivalente (art. 17 do Decreto nº 11.462/2023), o que torna regular a remissão genérica do item 10.1 do Termo de Referência.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O ETP contém os elementos obrigatórios do art. 18, § 2º, da NLLC: a descrição da necessidade (item 1), as estimativas de quantidade com série histórica de 2023/2024 e 2024/2025 (item 4), a estimativa do valor (item 6), a justificativa do parcelamento (item 8) e o posicionamento conclusivo da equipe de planejamento (item 13). O documento também trata dos requisitos da contratação, do levantamento de mercado, da descrição da solução e dos impactos ambientais, de modo que atende ao art. 18, § 1º, da NLLC.

Os quantitativos partem dos itens não adjudicados no Pregão Eletrônico nº 026/2026 e da série histórica de consumo da coordenação de saúde bucal. A definição desses números é ato técnico do setor demandante.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência contempla os elementos do art. 6º, XXIII, e do art. 40, § 1º, da NLLC: definição do objeto e dos quantitativos (item 1), fundamentação (item 2), descrição da solução (item 3), requisitos da contratação (item 4), modelo de execução com prazo de entrega de 15 dias e regras de recebimento provisório e definitivo (itens 1.7 e 5), validade mínima dos produtos e garantia dos instrumentais (itens 1.8 e 5.5.12), modelo de gestão e fiscalização (item 6), critérios de medição e pagamento em até 30 dias (item 7), forma de seleção do fornecedor (item 8), estimativa de valor (item 9) e adequação orçamentária (item 10).

As exigências de qualificação técnica (licença sanitária, Autorização de Funcionamento de Empresa emitida pela ANVISA, registro ou notificação dos produtos e atestado de capacidade técnica) decorrem da legislação sanitária aplicável a produtos para a saúde e encontram fundamento no art. 67, II e IV, da NLLC. Não restringem a competitividade além do necessário à segurança dos pacientes.

DA PESQUISA DE PREÇOS

O valor estimado foi obtido a partir de três preços de contratações públicas por item, extraídos do Banco de Preços entre 03 e 07 de agosto de 2026, com aplicação da média aritmética. O total de R$ 167.322,34 é o mesmo no ETP, no Termo de Referência e na minuta do edital. O relatório da ferramenta apresenta total de R$ 167.191,30 porque registrou 3 unidades no item 34, e não 6. O preço unitário desse

item é idêntico nos dois documentos, razão pela qual a divergência não afeta o valor estimado.

O parâmetro adotado está previsto no art. 23, § 1º, II, da NLLC:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
> *[...]*
> *II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

As contratações de referência datam de agosto de 2025 a agosto de 2026. As mais antigas decorrem, em sua maioria, de pregões para registro de preços, com atas de vigência anual, e diversas foram homologadas já em 2026. Encontram-se, portanto, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à divulgação do edital, como exige o dispositivo.

A compatibilidade com o mercado exige, além do requisito temporal, que a contratação de referência seja similar ao objeto. Nos demais itens, as referências correspondem ao produto especificado no Termo de Referência ou a produto equivalente, e as variações de cor, dimensão ou apresentação encontradas não comprometem a estimativa. O item 13 não atende a esse requisito. O Termo de Referência descreve hemostático de uso odontológico, líquido, em frasco de 30 ml, e as três referências utilizadas tratam de clipe cirúrgico de titânio (R$ 250,00), clipe cirúrgico de polímero (R$ 270,00) e compressa de gaze com elemento hemostático (R$ 280,00), produtos de natureza, aplicação e apresentação distintas. O item 13 é o de maior valor do certame, com R$ 53.334,00, cerca de 32% do valor estimado, e o preço unitário de R$ 266,67 servirá como critério de aceitabilidade das propostas.

Na mesma situação, embora com menor repercussão financeira, encontram-se o item 11, que descreve fio de sutura de categute cromado e foi estimado com fios de seda e fio retrator gengival (R$ 5.639,00), e o item 03, que descreve anestésico de

mepivacaína 2% e foi estimado, em duas das três referências, com anestésico de lidocaína 2% (R$ 17.033,88).

DA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

O art. 4º da NLLC manda aplicar às licitações os arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006. O art. 48, I, da LC nº 123/2006 determina a realização de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de valor até R$ 80.000,00. Todos os 34 itens deste certame estão abaixo desse valor, sendo o maior deles o item 13, estimado em R$ 53.334,00. A minuta do edital adota a ampla participação ("EXCLUSIVO ME/EPP/EQUIPARADAS: NÃO") e mantém a preferência de desempate e os demais benefícios da LC nº 123/2006 (itens 4.4, 7.19 e 9.18).

A exclusividade cede nas hipóteses do art. 49 da LC nº 123/2006:

> *Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:*
> *[...]*
> *II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*
> *III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;*

O Decreto nº 8.538, de 2015, invocado no item 4.4 da minuta do edital, considera não vantajosa a contratação quando o tratamento diferenciado resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência (art. 10, parágrafo único, I).

A Justificativa Técnica Institucional de 11 de novembro de 2026, juntada a este processo, registra que os sete pregões da saúde realizados em 2026 somaram 551 itens, dos quais 154 resultaram desertos ou fracassados (27,9%), e que o Pregão Eletrônico nº 026/2026, cujo objeto abrangia os mesmos insumos odontológicos, teve 43 itens fracassados e 4 desertos. Em relação aos pregões de medicamentos nº 025/2026, 033/2026 e 056/2026, o documento informa que os itens de até R$ 80.000,00 foram destinados à participação exclusiva de ME/EPP e que os fracassos

decorreram, predominantemente, de propostas com valores superiores aos estimados, situação descrita no art. 10, parágrafo único, I, do Decreto nº 8.538/2015.

O ETP (item 1.3) identifica que os itens 01 e 11 resultaram desertos e que os itens 02 a 10, 12 a 32 e 34 resultaram fracassados no Pregão Eletrônico nº 026/2026. O item 33, produto novo, possui especificação técnica idêntica à dos itens 29 a 32, variando apenas a cor da resina.

A Justificativa Institucional, contudo, constitui documento de referência para o planejamento e condiciona a adoção da ampla concorrência à demonstração concreta da hipótese do art. 49 da LC nº 123/2006, em justificativa específica documentada no respectivo processo (item VI). Os autos deste certame ainda não trazem essa manifestação específica, que cabe à Secretaria Municipal de Saúde, na condição de órgão demandante, e que deve vincular a Justificativa Institucional aos itens deste pregão, com referência ao regime de participação adotado no Pregão Eletrônico nº 026/2026 e ao insucesso dos itens agora repetidos. Por se tratar de procedimento do próprio Município, basta a sua indicação na manifestação, sem necessidade de juntada das peças daquele processo.

Apresentada essa manifestação, a ampla participação atende ao art. 49, III, da LC nº 123/2006, sem suprimir o tratamento favorecido, que permanece assegurado pelo direito de preferência no desempate e pela regularidade fiscal diferida.

DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS

A minuta do edital observa o art. 25 da NLLC. Define o objeto, a forma eletrônica, o modo de disputa, o critério de julgamento e as regras de proposta, lances, julgamento e habilitação, esta por remissão ao Termo de Referência (item 9.1). Prevê prazos de impugnação e de esclarecimento de 3 dias úteis antes da abertura (art. 164), prazo recursal de 3 dias úteis (art. 165), regime de sanções (arts. 155 e 156) e cadastro de reserva. A minuta de contrato reúne as cláusulas essenciais do art. 92 da NLLC, inclusive reajuste, sanções e extinção, e a minuta da ata disciplina vigência, revisão de preços e penalidades.

Os campos de datas, ainda em branco na minuta, serão preenchidos na publicação, observado o intervalo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas, previsto no art. 55, I, "a", da NLLC para aquisição de bens com critério de menor preço.

DOS AGENTES PÚBLICOS

O certame será conduzido pelo agente de contratação designado pela autoridade competente, na forma do art. 8º da NLLC. O DFD indica os fiscais titular e suplente, designados pelos Decretos nº 17.691/2026 e nº 17.296/2026, em atendimento ao art. 117 da NLLC.

DA PUBLICIDADE

O edital e seus anexos serão divulgados e mantidos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com publicação de extrato no diário oficial e em jornal diário de grande circulação, nos termos do art. 54, caput e § 1º, da NLLC. Os contratos e a ata observarão o art. 94. Após a homologação, os documentos da fase preparatória que não integraram o edital serão disponibilizados no PNCP (art. 54, § 3º).

DA PROTEÇÃO FUNCIONAL DO GESTOR

O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB), limita a responsabilização pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, assim entendido o erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave (art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019). O art. 22 da LINDB determina que a interpretação das normas de gestão considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, e o art. 20 exige que a decisão pondere suas consequências práticas.

No caso, a opção pela ampla participação responde a uma dificuldade real e documentada: 154 itens sem êxito em sete pregões da saúde no exercício, com risco concreto de desabastecimento da rede de saúde bucal do SUS. A decisão de repetir o certame com regras de participação ajustadas, apoiada em levantamento técnico e na hipótese legal do art. 49, III, da LC nº 123/2006 afasta a caracterização de erro grosseiro e enquadra a conduta da autoridade competente na interpretação razoável protegida pelos arts. 20, 22 e 28 da LINDB.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do processo licitatório em epígrafe, opinando pela possibilidade jurídica do seu andamento, encontrando-se atendidos os requisitos de legalidade e constitucionalidade da fase preparatória.

Antes da publicação do edital, orienta-se a Secretaria Municipal de Saúde a juntar aos autos manifestação que (i) exclua deste certame os itens 03 (anestésico de mepivacaína 2%), 11 (fio de sutura de categute cromado) e 13 (hemostático odontológico líquido), cuja pesquisa de preços utilizou referências não similares ao produto especificado (art. 23, caput e § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021), com a redução do valor estimado para R$ 91.315,46 e a aquisição dos itens excluídos em nova licitação, precedida de pesquisa de preços adequada; e (ii) aplique a este certame a Justificativa Técnica Institucional de 11 de novembro de 2026, demonstrando que os itens remanescentes foram licitados no Pregão Eletrônico nº 026/2026 com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte e resultaram desertos ou fracassados, nos termos do art. 49, III, da Lei Complementar nº 123/2006. Em seguida, o Departamento de Compras e Licitação promoverá a exclusão dos itens no ETP, no Termo de Referência, na minuta do edital e no modelo de proposta.

Sugere-se o prosseguimento do feito.

Porto Murtinho/MS, 19 de novembro de 2026.

DARLENE FROES LOUBET:04438963133

Assinado de forma digital por DARLENE FROES LOUBET:04438963133
Dados: 2026.11.19 15:26:19 -04'00'

DARLENE FRÓES LOUBET

Procuradora-Geral do Município de Porto Murtinho/MS

OAB/MS 23.923