



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER**

**EMENTA:** LICITAÇÃO. Fase interna. Pregão eletrônico. Escolha da proposta mais vantajosa, através de registro de preços, para futura e eventual contratação de empresa (s) especializada (s) para prestação de serviços de exames complementares e diagnóstico por imagem da média complexidade e atenção primária em saúde, para atendimento dos usuários do SUS – Sistema Único de Saúde do município de Caarapó/MS, conforme Termo de Referência e solicitação do Fundo Municipal de Saúde. Sistema de Registro de Preços (art. 6º, incisos XLI, XLV e XLVI, e art. 55, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para escolha da proposta mais vantajosa, através de registro de preços, para futura e eventual contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços de exames complementares e diagnósticos por imagem de média complexidade e atenção primária em saúde, para atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde — SUS do Município de Caarapó/MS, conforme Termo de Referência e solicitação do Fundo Municipal de Saúde.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 1.506.396,06 (três milhões, quinhentos e seis mil, trezentos e noventa e seis reais e seis centavos) – fl. 032.**

Constam dos autos o Documento de Formalização da Demanda — DFD (fls. 0002-0005); o Estudo Técnico Preliminar — ETP (fls. 0006-0024); e o Termo de Referência — TR (fls. 0025-0035), elaborados no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, contemplando a descrição da necessidade administrativa, a

Página 1 de 10



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

identificação da solução pretendida, a justificativa da contratação, as especificações dos serviços, os quantitativos estimados e as condições de execução do objeto.

O Documento de Formalização da Demanda, às fls. 0002-0005, registra que a contratação destina-se à realização de exames complementares e diagnósticos por imagem necessários à assistência dos usuários do SUS, destacando que o Município não dispõe de estrutura própria suficiente para realização de determinados procedimentos especializados, os quais demandam equipamentos específicos, investimento financeiro e profissionais tecnicamente habilitados. Ressalta, ainda, a existência de demanda reprimida decorrente da insuficiência de vagas disponibilizadas pelos municípios de referência, justificando a necessidade de ampliação do acesso aos serviços de diagnóstico e acompanhamento médico.

O Estudo Técnico Preliminar, às fls. 0006-0024, apresenta a necessidade da contratação sob a perspectiva do interesse público, considerando o direito constitucional à saúde, a universalidade e integralidade da assistência e a necessidade de complementação dos serviços disponibilizados pela rede municipal. O documento contempla elementos relacionados ao levantamento de mercado, às alternativas para atendimento da demanda, às estimativas de quantidades, à estruturação dos serviços e à solução administrativa proposta, com indicação da utilização de procedimento licitatório na modalidade pregão, sob o Sistema de Registro de Preços, com julgamento pelo menor preço por lote.

O Termo de Referência, às fls. 0025-0035, estabelece o objeto da contratação e apresenta as especificações dos serviços, distribuídos em sete lotes, compreendendo exames diagnósticos em otorrinolaringologia, exames em urologia/ginecologia, eletroneuromiografia, exames oftalmológicos, ecocardiograma fetal, biópsias e manometria. O instrumento disciplina, ainda, as condições de execução, os critérios de medição e pagamento, as obrigações da contratada e os requisitos necessários à prestação dos serviços.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Também integra a instrução a Solicitação de Compra nº 62/2026, datada de 05 de março de 2026, formulada pelo Fundo Municipal de Saúde, à fl. 0037 e seguintes, na qual são identificados os serviços pretendidos, os respectivos quantitativos e a justificativa administrativa da contratação, com indicação da necessidade de realização dos procedimentos para diagnóstico, prognóstico, prevenção e definição de tratamentos especializados.

A solicitação estabelece que os serviços serão executados em clínicas contratadas, situadas nos municípios de localização dos respectivos prestadores, observada a distância máxima de 100 quilômetros da sede administrativa municipal, condição justificada pelos custos de deslocamento dos pacientes e pela necessidade de evitar despesas excessivas e dificuldades logísticas ao Município.

A fase preparatória contempla pesquisa de preços realizada pelo Departamento de Compras, mediante utilização de diferentes fontes, inclusive registros do Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP, contratações similares realizadas por órgãos públicos e consultas a fornecedores, conforme documentação reunida às fls. 0039-0341.

O relatório de pesquisa de preços, constante ao final da documentação mercadológica, informa que o levantamento foi encerrado em 22 de junho de 2026, descrevendo as fontes utilizadas na composição da cesta de preços e os procedimentos de avaliação dos valores pesquisados

No Memorando nº 121/2026, de 23 de junho de 2026, à fl. 0343, a Diretora de Compras encaminhou os autos ao Departamento de Licitação e Contratos para instrução do procedimento licitatório e demais providências necessárias, consignando expressamente que as informações pertinentes constam do Termo de Referência e que a contratação encontra-se devidamente prevista no Plano de Contratações Anual — PCA 2026.

Integra igualmente a instrução a justificativa para não divulgação da Intenção de Registro de Preços — IRP, às fls. 0344-0345, datada de 01 de julho de 2026 e subscrita pela Chefe do Departamento de Editais e Processos Licitatórios,

Página 3 de 10



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Lucelena Galbim, mediante a qual se consignou que o Município de Caarapó figura como único contratante do procedimento, circunstância invocada para aplicação do art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 5º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 025/2024.

O processo foi instruído com o Decreto Municipal n.º 134, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a fase preparatória dos processos licitatórios (fls. 0359-0372); Decreto Municipal n.º 136, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a atuação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio (fls. 0373-0383); com o Decreto Municipal n.º 025, de 05 de março de 2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (fls. 0384-0407); com a Portaria n.º 055/2025, de 07 de janeiro de 2025, que autoriza a Assessora Jurídica a assinar parecer técnico nos processos administrativos da Superintendência Municipal de Licitação e Contratos (fls. 0408-0409); com a Portaria n.º 224/2025, de 21 de março de 2025, que atribui a cada Secretário Municipal a função de Gerenciador de Ata de Registro de Preços de suas respectivas pastas (fls. 0410-0412); com o Decreto Municipal n.º 031/2026, de 26 de fevereiro de 2026, que designa os agentes que atuarão como agentes de contratação, institui a Comissão Permanente de Contratação e disciplina a designação de pregoeiros e integrantes da equipe de apoio (fls. 0413-0417); com a Portaria n.º 075/2026, de 12 de fevereiro de 2026, que designa os fiscais de contrato (fls. 0418-0422); com o Decreto Municipal n.º 033, de 02 de março de 2026, que dispõe sobre a delegação de competências e autorização para ordenadores de despesas assinarem documentos contábeis, de licitações e de prestação de contas (fls. 0423-0431); e com a minuta do edital e da Ata de Registro de Preços (fls. 0432-0475).

É a síntese do essencial.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.<sup>1</sup>

Cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.<sup>2</sup>

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que **“os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude”**.

No processo licitatório compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade mediante a análise jurídica da contratação (art. 53 da Lei n.º 14.133/2021).

Quanto à modalidade, o pregão deve ser obrigatoriamente utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021).

Bens e serviços comuns são aqueles cujo padrão de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, segundo especificações usuais de mercado.<sup>34</sup>

<sup>1</sup> BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.

<sup>2</sup> JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 608.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Nesse sentido, cabe ao órgão demandante, por sua área técnica especificar se os bens que serão adquiridos são comuns, providência que não é realizada pelo órgão jurídico (Orientação Normativa AGU n.º 54).<sup>5</sup>

Pelo procedimento de SRP a Administração Pública realiza o registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (art. 6º, inciso XLV, da Lei n.º 14.133/2021).

Na licitação realizada com o procedimento de SRP é celebrada a ARP, que é um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação (art. 6º, inciso XLVI, da Lei n.º 14.133/2021).

No SRP a Administração contrata se quiser, quando quiser (dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços) e quanto quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo fixado no edital de licitação e consignado na ARP).<sup>6</sup>

No pregão, o prazo mínimo entre a divulgação e publicização do edital e o recebimento de propostas e lances deve ser de 10 (dez) dias úteis (art. 55, inciso II, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

No presente processo, o Termo de Referência, às fls. 0025-0035, contempla a contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços de exames complementares e diagnósticos por imagem de média complexidade e atenção primária em saúde, destinados ao atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde — SUS do Município de Caarapó/MS, indicando a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, mediante Sistema de Registro de Preços, com julgamento pelo menor preço por lote. As especificações constantes do referido instrumento estabelecem as características dos

<sup>5</sup> ON AGU n.º 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 873.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

procedimentos, os quantitativos estimados e as condições de execução, permitindo a definição objetiva dos serviços pretendidos, conforme os padrões técnicos e de qualidade aplicáveis à respectiva prestação.

A mesma lógica consta do planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, que justifica a contratação em razão da necessidade de assegurar a continuidade e a ampliação da assistência prestada aos usuários do SUS, considerando a insuficiência da estrutura própria do Município para realização de determinados exames especializados, a existência de demanda reprimida e a necessidade de disponibilização de procedimentos complementares de diagnóstico e acompanhamento médico. O Estudo Técnico Preliminar, às fls. 0006-0024, apresenta a necessidade administrativa sob a perspectiva do interesse público, contemplando o levantamento de mercado, as estimativas de quantidades e a solução proposta para atendimento das demandas assistenciais da rede municipal de saúde.

Assim, considerando a natureza dos serviços objeto da contratação e a classificação técnica constante dos documentos de planejamento, mostra-se adequado o enquadramento na modalidade pregão eletrônico, com julgamento pelo menor preço por lote, desde que caracterizados como serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos mediante especificações usuais de mercado, nos termos dos arts. 6º, incisos XIII e XLI, e 29 da Lei n.º 14.133/2021.

Na fase interna, foi realizada a pesquisa de preços dos serviços por meio de diversas fontes, com base em contratações realizadas por outros órgãos e entidades públicas, registros disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP, portais de compras e licitações e cotações com fornecedores, em conformidade com o art. 23, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e art. 13 do Decreto Municipal n.º 134/2023 (fls. 0036-0342).

Com base na pesquisa de preços, o custo estimado da contratação encontra-se discriminado nas tabelas de preços unitários e totais dos serviços, distribuídos em sete lotes, conforme Termo de Referência (fls. 0026-0030), sendo que o



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

valor global estimado deverá corresponder ao montante consolidado no subitem 12.1 do referido instrumento, ao qual remete expressamente a minuta do edital (fl. 0435).

Na licitação para registro de preços não é necessária a indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a efetivação da contratação mediante contrato ou outro instrumento hábil — art. 9º, § 1º, do Decreto Municipal n.º 025/2024 — (fl. 0400), observando-se, ainda, o disposto no item 11 do Termo de Referência (fl. 0031), que estabelece que as despesas decorrentes da contratação correrão por conta de dotação orçamentária própria da Secretaria Municipal de Saúde, a ser indicada nos respectivos instrumentos de formalização da despesa.

No Termo de Referência, documento obrigatório na fase preparatória, foram fixados o local e as condições de execução dos serviços (fls. 0028-0032), estabelecendo-se que os exames complementares e diagnósticos por imagem serão realizados em clínicas contratadas, situadas no Município de Caarapó ou em municípios localizados a uma distância máxima de 100 km da sede municipal, observadas as condições de agendamento e encaminhamento dos pacientes pelo Departamento de Regulação Ambulatorial da Secretaria Municipal de Saúde, conforme art. 10, inciso I, alíneas “a” e “c”, do Decreto Municipal n.º 134/2023.

A minuta do edital de fls. 0433-0466 contém os elementos essenciais exigidos nos arts. 25 e 82 da Lei n.º 14.133/2021, com a previsão das regras e condições para participação no certame, apresentação de propostas, julgamento pelo menor preço por lote, habilitação, recursos administrativos, sanções e demais disposições aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços.

Os fiscais de contratos administrativos foram designados pela Portaria n.º 075, de 12 de fevereiro de 2026, constante às fls. 0418-0422, cabendo aos agentes designados o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços, observadas as condições estabelecidas no Termo de Referência e o disposto no art. 117 da Lei n.º 14.133/2021.

A minuta do edital prevê que as contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços poderão ser formalizadas por contrato, carta-contrato, nota de

Página 8 de 10



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

empenho de despesa, autorização de compra, ordem de execução de serviço ou outro instrumento equivalente, nos termos do art. 95 da Lei n.º 14.133/2021 e art. 21 do Decreto Municipal n.º 025/2024, conforme item 10.7 da minuta do edital (fl. 0458) e subitens 5.3, 5.3.1 e 5.4 da minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 0469), observadas as hipóteses legais de substituição do instrumento contratual e a necessidade de indicação da disponibilidade dos créditos orçamentários na formalização das futuras contratações.

Encerrada a fase preparatória da licitação, deve-se proceder à divulgação do edital de licitação, na forma do art. 17, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021.

Nesse aspecto, aplica-se o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas (art. 55, inciso II, alínea “a”, da Lei n.º 14.133/2021).

Na Lei n.º 14.133/2021, dispõe o art. 54, § 1º, que a publicidade da licitação deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e do extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação.

### **3. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, opina a Assessoria Jurídica:

a) é cabível, em tese, escolha da proposta mais vantajosa, através de registro de preços, para futura e eventual contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços de exames complementares e diagnósticos por imagem de média complexidade e atenção primária em saúde, para atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde — SUS do Município de Caarapó/MS, conforme Termo de Referência e solicitação do Fundo Municipal de Saúde, por meio de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, pelo SRP, com prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas; e



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

b) a publicidade da licitação deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no PNCP, e do extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021).

É o parecer.

Caarapó/MS, 19 de outubro de 2026.

**Luciana Maria Leite Miranda**  
Assessora Jurídica do Município  
Portaria nº 055/2025

ELIANE HEIBER DOS  
SANTOS:04747560173

Assinado de forma digital por  
ELIANE HEIBER DOS  
SANTOS:04747560173  
Dados: 2026.10.19 10:12:38 -04'00'