



**MUNICÍPIO DE VILHENA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO nº 0117/2026/PGM**

**DE: PGM**

**PARA: SEMUS**

**1. RELATÓRIO**

Consta nos autos documentos de formalização da demanda, despacho, quantitativo das unidades, estudo técnico preliminar, mapa de risco, pedido de compras, pesquisa de preços, quadro comparativo, análise crítica da estimativa de preços, termo de referência, despacho para auditoria, análise da auditoria, mapa de risco, pesquisas de preços, quadro comparativo, relatório do sistema, termo de referência, despacho, minuta do edital, decreto de designação de agente de contratação, despacho para a PGM, despacho saneador da PGM, pesquisa de preços, quadro comparativo, histórico de consumo, justificativa, termo de referência, despacho para a PGM, despacho da PGM, minuta do edital, despacho para a PGM, minuta do edital.

<b>Hipótese</b>	<b>Pregão eletrônico</b>
<b>Capitulação Legal</b>	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
<b>Objeto</b>	Registro de preços para contratação de empresa para futura e eventual aquisição de MATERIAIS DE CONSUMO (Gêneros Alimentícios Pouco Perecíveis, Material De Limpeza e Descartáveis).
<b>Valor estimado da contratação</b>	R\$ 1.120.959,56 (um milhão, cento e vinte mil, novecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e seis centavos).
<b>Participação</b>	Misto com cota reservada.



## 2. OPINIÃO JURÍDICA

### 2.1 PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI 14.133/2021.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei. Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art. 40 e 47 da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á o pregão “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

A SEMUS no id 1483139 justificou o objeto licitado como serviço comum da seguinte forma:

#### **2.CLASSIFICAÇÃO DO BEM COMUM (Art. 6º Inciso XIII; Art. 20; Art. 29 da Lei nº14.133/2021; Decreto Municipal nº59.671/23 Art. 1º, §1º):**

2.1. Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

"Bens e serviços comuns são produtos cuja a escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontrados facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: caneta, lápis, borrachas, papéis, mesa, cadeiras, veículos, aparelho de ar refrigerado, etc e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de parede, etc. O bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto".

2.2. Diante do exposto, o objeto do Termo de Referência trata-se de bem comum.



Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no id nº 1447771:

### 3.DESCRICÃO DA NECESSIDADE:

3.1. A aquisição de materiais de consumo configura-se como necessidade essencial para assegurar o pleno funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde e das unidades a ela vinculadas, garantindo condições adequadas de atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS, pelo período de 12 (doze) meses. Esses insumos são indispensáveis para a manutenção contínua das atividades administrativas, assistenciais e de apoio desenvolvidas pelas unidades de saúde.

3.2. Nesse contexto, a provisão de gêneros alimentícios pouco perecíveis, é fundamental para atender às demandas das unidades que realizam acolhimento, atendimento prolongado ou apoio a usuários e profissionais de saúde. Da mesma forma, a aquisição de materiais de limpeza é imprescindível para garantir condições adequadas de higiene, biossegurança e organização dos ambientes, em conformidade com as normas sanitárias vigentes.

3.3. Ademais, a aquisição de materiais descartáveis contribui diretamente para a manutenção dos padrões sanitários exigidos nos serviços de saúde, reduzindo riscos de contaminação cruzada e promovendo maior segurança para usuários, servidores e colaboradores. O fornecimento contínuo desses materiais, planejado para atendimento anual, assegura a regularidade dos serviços prestados, o adequado planejamento orçamentário e a prevenção de desabastecimentos que possam comprometer o funcionamento das unidades.

3.4. Dessa forma, a aquisição dos referidos materiais não se limita a uma necessidade operacional, mas constitui instrumento fundamental para a garantia de direitos básicos à saúde, à alimentação adequada, à higiene e ao bem-estar da população atendida, fortalecendo as ações da Secretaria Municipal de Saúde e assegurando que suas unidades vinculadas ofereçam serviços com qualidade, segurança, eficiência e dignidade.

Posto isso, a modalidade escolhida está correta considerando que a natureza do objeto/serviço é comum.

## 2.2 Justifica para o parcelamento ou não da solução.

No caso em tela, o tipo de licitação escolhido foi o menor preço por item. A SEMUS justificou no id 1447771 que:

### 12. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO:

12.1. Conforme o disposto no inciso II do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que os serviços e aquisições devem ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente vantajosas, procedendo-se à



licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

12.2. Justifica-se o parcelamento da presente contratação por ITENS, que permite que as empresas com diferentes capacidades e especializações possam participar da licitação, favorecendo a concorrência e garantindo maior isonomia entre os licitantes. Tal medida amplia significativamente as chances de obtenção de propostas mais vantajosas, promovendo a economicidade sem comprometer a qualidade dos bens adquiridos.

12.3. Além disso, essa estratégia valoriza as peculiaridades do mercado local, permitindo que os fornecedores regionais, inclusive pequenas e médias empresas, tenham condições reais de concorrer e contratar com o poder público. Com isso, fomenta-se a economia local e promove-se o desenvolvimento socioeconômico regional, em consonância com os princípios da sustentabilidade e da eficiência administrativa.

12.4. Portanto, o parcelamento da solução, mediante divisão da licitação por itens, mostra-se tecnicamente viável, legalmente respaldado e economicamente estratégico, permitindo à administração obter melhores preços, prazos e condições de fornecimento, além de contribuir com a democratização do acesso às contratações públicas.

Entende-se justificado esse item.

## 2.3 Das situações elencadas no despacho saneador do id 1471133

No despacho saneador do id 1471133 foi recomendado o saneamento de alguns pontos para a continuidade regular do procedimento licitatório.

Quanto à 1ª Situação houve o seu devido saneamento conforme os documentos elencados nos ids 1477063, 1477064 e 1477093.

Quanto à 2ª Situação, entendemos que não houve saneamento. Foi juntado uma justificativa meramente genérica quanto ao histórico no id 1482462. Somado a isso, não foi elaborado um documento que traça um paralelo entre o consumo real anterior de cada secretaria ou entidade em período semelhante e o consumo estimado, item por item, nem a justificativa desse aumento de consumo, se houver ou mesmo justificativa de novos itens que não foram adquiridos no passado, caso existam alguns nesse aspecto. **Desse modo, a juntada de tal documento a ser elaborado pela área técnica é condição indispensável para o regular prosseguimento do certame, devendo o consumo estimado está embasado efetivamente em histórico de consumo anterior com a respectiva justificativa efetiva de sua necessidade.**

Quanto à 3ª situação entendemos que não houve saneamento, visto que, a justificativa apresentada no id 1483131 foi meramente genérica, não sendo demonstrado,



de forma efetiva, utilizando, por exemplo, como base, outros certames similares já realizados por esta Municipalidade.

Desse modo, recomenda-se a juntada dessa justificativa específica e efetiva de que não haverá restrição da competitividade ou, caso não seja feita tal justificativa, que seja suprimida tal exigência percentual de atestados. O saneamento da presente situação é condição indispensável ao prosseguimento regular do feito.

## 2.4 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, 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”.

Conforme Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”. Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam-se na instrução:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	23135/2025.
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Atendido
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei 14133/21)	ID nº 1464058
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1447745
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1447771
Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1447771

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho.



Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1447783
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1447771
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1483139
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1487047
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R\$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	ID nº 1483139
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	ID nº 1477093
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	ID nº 1477093
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	-
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	<b>PENDENTE</b>
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	ID nº 1483139

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e juntada da pendência instrutória acima destacada, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida.

## 2.5 Das exigências para utilização do SRP

Quanto às exigências para o Sistema de Registro de Preços, a Lei n. 14.133/2021 elenca os seguintes requisitos mínimos:

Se a licitação é para SRP	SIM
Especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida	ID nº 1487047
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no art. 82, inciso I e II da Lei n. 14.133/2021, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;	ID nº 1487047
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1487047



Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados	ID nº 1487047
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1487047
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1487047
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1487047

Em relação à minuta da ata de registro de preços (anexo nº 1487047), verifica-se que atende às exigências do art. 85 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, agregando as cláusulas obrigatórias insculpidas nas referidas normas, considerada sua característica materializadora da relação jurídica, conforme orientação doutrinária<sup>2</sup>.

### 3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em apreço, trata-se de Pregão com Sistema de Registro de Preços SRP, merecendo destaque que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, que tem como finalidade formalizar a relação jurídica decorrente de eventual contratação pautada na ARP. Assim, para realização do pregão com sistema de registro de preços não consta necessária/obrigatória a juntada da minuta de contrato, uma vez que sequer há obrigatoriedade da Administração em efetivamente contratar os itens presentes na ARP, conforme dispõe o próprio art. 82 da Lei n. 14.133/21.

Todavia, informo a juntada da minuta do contrato no anexo nº 1535924.

### 4. Da divulgação

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e

<sup>2</sup> É relevante assinalar que o registro de preços produz um vínculo jurídico entre a Administração e o licitante vencedor. Trata-se de uma relação jurídica de natureza contratual, que se peculiariza por se tratar de uma espécie de contrato preliminar. Na “ata” estão estabelecidas as condições obtidas na licitação e ali se formaliza a obrigação do particular de promover as contratações futuras nos termos obtidos no certame. Por outro lado, a Administração também é vinculada pelas condições obtidas na licitação e formalmente previstas na ata. Isso não significa que a Administração seja obrigada a contratar. O que se estabelece é que o contrato fundado num sistema de registro de preços deverá ser compatível com as condições resultantes do certame e complementadas na “ata. (...) A “ata” de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de Contrato está para os contratos administrativos específicos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. (justen Filho, marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / marçal justen Filho – 17. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 316/317.



todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente<sup>3</sup>. Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.

## 5. Conclusão

Ante o exposto, **a PGM opina pela viabilidade jurídica da licitação se, e somente se, houver o saneamento das pendências encontradas.**

Caso haja prosseguimento do procedimento sem o saneamento, o processo estará sob responsabilidade exclusiva do Gestor da Pasta, e esse subscritor se reserva também em não assinar ou mesmo redigir eventual contrato ou termo advindo desta contratação, em razão dos motivos já expostos, conforme o artigo 6º §2º da lei municipal nº 5.823 de 2022.

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

Vilhena, 30 de março de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:  
MUNICIPIO DE VILHENA  
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



30/03/2026 08:52:11

<https://vilhena.oxylotech.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=4ca6d7f5-a00b-44e6-812e-44e459128e30>  
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

<sup>3</sup>Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

