MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0580/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos ofício circular nº 033/2026/SETOR DE COMPRAS/FMS/SEMUS, documentos de formalização da demanda, quantitativo, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, histórico de consumo, pedido de compras, pesquisas de preços, ofício circular nº 040/2026/Setor de Compras/FMS/SEMUS, quadro comparativo, análise de preços, levantamento de mercado, termo de referência, despacho para auditoria, análise da auditoria, despacho, minuta do edital, decreto de designação de pregoeiros, despacho, minuta do contrato.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Contratação de empresa especializada no fornecimento de MATERIAIS GRÁFICOS para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R$ 2.200.078,02 (Dois milhões, duzentos mil, setenta e oito reais e dois centavos).
Participação	Mista Ampla, cota reservada e cota exclusiva para

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 termo de referência justificou o objeto licitado como serviço comum da seguinte forma:

> **2.CLASSIFICAÇÃO DO BEM COMUM (Art. 6° Inciso XIII; Art. 20; Art. 29 da Lei nº14.133/2021; Decreto Municipal nº59.671/23 Art. 1°, §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. Os materiais gráficos objeto desta contratação possuem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, tais como dimensões, gramatura, formato, número de páginas, cores, tipo de impressão, acabamento e demais características técnicas.

2.3. Diante dessas características, o objeto enquadra-se como bem comum, sendo possível a definição objetiva dos requisitos de qualidade e desempenho e a comparação das propostas mediante critérios estabelecidos no instrumento convocatório.

Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no Estudo técnico preliminar:

3. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE (Art. 18° Inciso I §1º da Lei 14.133/2021)

3.1. A aquisição de materiais gráficos mostra-se necessária para atender, de forma contínua e adequada, às demandas da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS e de suas unidades vinculadas, considerando que esses materiais constituem instrumentos de apoio às atividades administrativas, assistenciais, educativas, informativas e de comunicação institucional desenvolvidas pela Administração Pública Municipal. No âmbito da saúde pública, os materiais gráficos são utilizados para orientação dos usuários, divulgação de campanhas e ações de educação em saúde, identificação e organização dos serviços, comunicação institucional e apoio às rotinas administrativas e assistenciais. Sua disponibilidade contribui para o adequado funcionamento das unidades e para a efetividade das ações de promoção, prevenção e assistência à saúde. Os materiais gráficos também possibilitam a divulgação de informações de interesse coletivo, tais como orientações, avisos, comunicados, campanhas, programas, projetos, cronogramas e serviços disponibilizados pelo Município, contribuindo para ampliar o acesso à informação, fortalecer a comunicação institucional e facilitar a compreensão dos usuários acerca dos serviços públicos de saúde. A contratação justifica-se, ainda, pela necessidade de garantir padronização,

qualidade e uniformidade dos materiais utilizados institucionalmente, observando-se características como formato, dimensões, gramatura, cores, acabamento, qualidade de impressão e demais especificações técnicas definidas para cada item. A padronização contribui para a organização dos serviços e para a adequada identificação dos materiais oficiais da Secretaria. A ausência ou insuficiência desses materiais pode comprometer a execução regular de campanhas, ações educativas, atividades institucionais e rotinas administrativas, especialmente considerando a natureza contínua dos serviços públicos de saúde. Dessa forma, torna-se necessário assegurar capacidade de atendimento tempestivo às demandas das unidades vinculadas à SEMUS, que podem variar conforme os programas, campanhas e demais ações desenvolvidas ao longo do exercício. A contratação de empresa especializada permitirá a produção dos materiais de acordo com as especificações estabelecidas pela Administração, dispensando a necessidade de utilização de estrutura, equipamentos, insumos e mão de obra própria para atividades que demandam conhecimentos e recursos específicos de produção gráfica. Com isso, os servidores poderão permanecer concentrados nas atividades essenciais e finalísticas da Secretaria, promovendo melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis. O planejamento da contratação deverá considerar o histórico de consumo, as demandas das unidades, os programas e ações previstos e as necessidades estimadas para o período, de modo a evitar tanto a insuficiência de materiais, que possa comprometer a continuidade das atividades, quanto a aquisição excessiva, que possa ocasionar desperdício de recursos públicos, armazenamento inadequado ou perda de materiais. A contratação também poderá proporcionar maior economicidade e racionalização dos recursos públicos, mediante o planejamento prévio das demandas, a padronização das especificações, o controle dos quantitativos e a aquisição conforme a efetiva necessidade da Administração. Nesse contexto, o Sistema de Registro de Preços mostra-se adequado para atender demandas recorrentes e variáveis ao longo do período de vigência, permitindo maior flexibilidade no fornecimento e melhor gerenciamento dos recursos. Diante desse cenário, a contratação de empresa(s) especializada(s) para confecção e fornecimento de materiais gráficos apresenta-se como medida necessária e de interesse público, destinada a garantir a disponibilidade de materiais com qualidade, padronização e especificações técnicas adequadas às necessidades da SEMUS e de suas unidades vinculadas. A contratação deverá observar os princípios que regem a Administração Pública e as contratações públicas, especialmente a legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, planejamento, economicidade, interesse público, transparência e seleção da proposta mais vantajosa, assegurando a utilização responsável dos recursos públicos e o atendimento efetivo das necessidades identificadas. Assim, a contratação pretendida contribuirá para a continuidade e eficiência das atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde, o fortalecimento da comunicação institucional, a adequada orientação dos usuários e a organização das rotinas administrativas e assistenciais, refletindo na qualidade dos serviços públicos disponibilizados à população.

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 conforme o edital. A SEMUS no termo de referência indicou que:

> 14. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO (Art. 18° §1º Inciso VIII da Lei 14.133/21):
>
> 14.1. A contratação será estruturada por item, considerando a natureza divisível dos materiais gráficos e a possibilidade de que cada item seja produzido e fornecido de forma independente, sem comprometer a integralidade ou a funcionalidade da solução como um todo.
>
> 14.2. O parcelamento por item mostra-se tecnicamente adequado e economicamente vantajoso, uma vez que os materiais possuem características, especificações, formatos, quantidades e processos de produção distintos, possibilitando a participação de empresas que atuem em diferentes segmentos do mercado gráfico.
>
> 14.3. A adoção do critério de julgamento por item busca ampliar a competitividade, possibilitando a participação de maior número de fornecedores e evitando que empresas aptas a fornecer determinados materiais sejam impedidas de participar em razão da necessidade de atender simultaneamente a todos os itens.
>
> 14.4. O parcelamento também contribui para a obtenção de propostas mais vantajosas, permitindo que a Administração selecione, para cada item, a proposta que atenda aos requisitos de qualidade e apresente as melhores condições econômicas, observados os critérios estabelecidos no instrumento convocatório.
>
> 14.5. Não foram identificados prejuízos à economia de escala decorrentes do parcelamento, considerando que os itens possuem características e processos produtivos próprios e podem ser fornecidos de forma independente, sem perda significativa de eficiência ou aumento injustificado dos custos.
>
> 14.6. Dessa forma, considerando os aspectos técnicos, econômicos e de competitividade, conclui-se que o parcelamento da solução por item é a alternativa mais adequada, por favorecer a ampla participação de fornecedores, ampliar a

competitividade, possibilitar a obtenção de propostas mais vantajosas e promover maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

Entende-se justificado tal item.

2.3 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[1], 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	96935/2026
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 1791352;
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1759085, 1759086, 1759087, 1759088, 1759089, 1759090, 1759091, 1759092, 1759093, 1763447,

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

	1766514, 1774729.
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1774761
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 1774761
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1774762;
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 1774761;
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1777933;
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1791349;
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 1777933;
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	ID nº 1777469;
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	ID nº 1777469;
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)	ID nº 1774760;
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)	SRP

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.

2.6 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 1791349
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 1791349
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1791349
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 1791349
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1791349
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1791349
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1791349

Em relação à minuta da ata de registro de preços (id nº 1791349), 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[2].

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, há juntada da minuta do contrato no trâmite #29.

[2] 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 certamente. 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.

4. Da divulgação

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei n° 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e 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[3]. 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 do procedimento licitatório.**

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

Vilhena, 04 de novembro de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal

IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO

Assinado de forma digital por IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO
Dados: 2026.11.04 08:06:06 -04'00'

[3]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.