PARECER JURÍDICO Nº 096/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES	Nº 050/2026
PREGÃO ELETRÔNICO	Nº 019/2026 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
INTERESSADA	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – AGENTE DE CONTRATAÇÃO
OBJETO	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE INSUMOS ODONTOLÓGICOS PARA AS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE NOVA XAVANTINA/MT
ASSUNTO	ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA E DA CONTRATAÇÃO

Senhora Agente de Contratação,

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Processo Administrativo de Compras e Contratações nº 050/2026, destinado à realização do Pregão Eletrônico nº 019/2026, mediante Sistema de Registro de Preços, com **critério de julgamento pelo menor preço por item**, visando ao registro de preços para futura e eventual aquisição de insumos odontológicos destinados às unidades de saúde do Município de Nova Xavantina/MT.

A instrução contém, dentre outros documentos, o **Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 24/2026**, o **Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 012/2026**, o **Termo de Referência (nº 33/2026 Edital)**, o **Mapa de Riscos**, os **Documentos De Formação De Preços**, o **Quadro De Balizamento**, a **Autorização Da Autoridade Competente**, o **Ato De Designação Do Agente De Contratação E Equipe De Apoio**, bem como **O Instrumento Convocatório E Respectivas Minutas.**

O DFD registra estimativa de R$ 959.050,80, valor igualmente adotado no ETP. Posteriormente, com a realização e consolidação da pesquisa de preços destinada à formação do orçamento da contratação, o **Termo de Referência, o quadro de balizamento e o instrumento convocatório passaram a adotar o valor estimado de R$ 949.489,50.**

É o relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Delimitação do controle jurídico

A presente manifestação é emitida no âmbito do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e na regulamentação municipal aplicável, restringindo-se aos aspectos jurídicos da contratação.

Não compete à Procuradoria substituir a avaliação técnica, administrativa ou mercadológica dos setores responsáveis, tampouco promover revisão meramente redacional ou editorial dos documentos do certame, salvo quando determinada disposição repercutir diretamente na legalidade da contratação.

II.2 – Adequação da modalidade, do Sistema de Registro de Preços e do critério de julgamento

O objeto consiste na aquisição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, mostrando-se adequada a utilização do pregão, em sua forma eletrônica, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Também se revela pertinente a adoção do Sistema de Registro de Preços, diante da natureza futura e eventual das aquisições, da demanda variável e da possibilidade de fornecimentos parcelados conforme a necessidade administrativa. O julgamento pelo menor preço por item mostra-se compatível com a divisibilidade do objeto e com a busca da proposta mais vantajosa.

II.3 – Planejamento da contratação: DFD, ETP e Termo de Referência

A fase preparatória da licitação constitui etapa destinada à adequada caracterização da necessidade administrativa e à definição dos elementos necessários à futura contratação, devendo guardar compatibilidade com o planejamento da Administração e contemplar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de subsidiar a escolha da solução mais adequada, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, verifica-se que a instrução processual observa a sequência lógica do planejamento da contratação:

O **Documento de Formalização da Demanda – DFD** identifica a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde quanto à aquisição de insumos odontológicos destinados ao atendimento das unidades de saúde do Município, delimitando a demanda administrativa e fornecendo os elementos iniciais para seu desenvolvimento nas etapas subsequentes.

O **Estudo Técnico Preliminar – ETP**, por sua vez, promove o aprofundamento da necessidade inicialmente identificada, examinando os elementos necessários à caracterização da solução e à demonstração de sua viabilidade. O documento contempla a descrição da necessidade administrativa, os requisitos da contratação, a definição dos quantitativos, o levantamento da solução adequada, a justificativa para o parcelamento do objeto, os resultados pretendidos e as demais informações pertinentes ao planejamento, concluindo pela viabilidade da contratação.

Mostra-se igualmente adequada a opção pelo parcelamento da contratação por itens, considerando a natureza divisível dos insumos pretendidos e a possibilidade de adjudicação individualizada, solução que favorece a ampliação da competitividade e permite a participação de fornecedores aptos ao atendimento de parcelas específicas do objeto, sem prejuízo da eficiência da contratação.

O **ETP também demonstra a pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços**, tendo em vista que se trata de aquisição futura e eventual, destinada ao atendimento de demanda variável das unidades de saúde, com fornecimentos realizados de forma parcelada e conforme a necessidade da Administração. A solução mostra-se compatível com as características do objeto e evita a aquisição imediata de todo o quantitativo estimado, permitindo que os fornecimentos acompanhem a efetiva demanda administrativa.

Na sequência do planejamento, o **Termo de Referência** promove o detalhamento da solução definida no ETP, estabelecendo as especificações dos insumos, os quantitativos, as condições e os prazos de fornecimento, os requisitos de aceitação dos produtos, as obrigações relacionadas à execução, os critérios de habilitação técnica pertinentes ao objeto, as condições de pagamento e os demais elementos necessários à adequada execução e fiscalização da futura contratação.

As especificações técnicas contemplam, ainda, exigências próprias da natureza dos produtos a serem adquiridos, inclusive quanto à regularidade sanitária e ao registro ou notificação perante a ANVISA, quando exigíveis, além das condições de validade e aceitação dos materiais, providências que se mostram relacionadas à necessidade de assegurar a qualidade e a segurança dos insumos destinados à utilização nos serviços públicos de saúde.

Há, portanto, encadeamento lógico entre os documentos da fase preparatória: **o DFD formaliza** a necessidade administrativa; o **ETP desenvolve essa necessidade**, examina a solução e demonstra sua viabilidade; e o **Termo de Referência consolida e detalha as condições necessárias** à execução da contratação. Essa sequência evidencia o progressivo amadurecimento do planejamento e permite identificar a correspondência entre a necessidade inicialmente apresentada e o objeto que será submetido à licitação.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico, verifica-se que o planejamento da contratação se encontra suficientemente estruturado, contemplando os elementos necessários à caracterização da necessidade, à definição da solução, ao dimensionamento do objeto e ao estabelecimento das condições de sua futura execução, em consonância com a sistemática da fase preparatória estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 e pela regulamentação municipal aplicável, não se identificando, nesse particular, óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento.

II.4 – Da diferença entre a estimativa do DFD/ETP e o orçamento consolidado da contratação

A divergência entre os valores constantes do DFD/ETP e aqueles posteriormente consolidados no Termo de Referência, no quadro de balizamento e no instrumento convocatório não configura, por si só, irregularidade.

O planejamento da contratação possui caráter progressivo. O DFD é elaborado em momento inicial, inclusive para subsidiar a organização e o Plano de Contratações Anual, contendo estimativa compatível com o grau de maturidade então existente. O ETP, por sua vez, aprofunda a análise da necessidade, das alternativas e da viabilidade da solução, podendo utilizar estimativa referencial suficiente para essa finalidade. A pesquisa de preços destinada à consolidação do orçamento da contratação é etapa de maior precisão, realizada com base nos parâmetros legal e regulamentarmente admitidos e posteriormente refletida no Termo de Referência.

Não há, portanto, exigência de identidade absoluta entre a estimativa preliminar registrada no DFD ou no ETP e o orçamento definitivo adotado na licitação, desde que seja possível identificar a origem e a razoabilidade dos valores utilizados em cada etapa e que o orçamento levado à fase externa esteja amparado por pesquisa de preços idônea e contemporânea.

Nesse contexto, a diferença entre os valores consignados no DFD e no ETP e aquele posteriormente consolidado na pesquisa de preços, no Termo de Referência e no Edital **reflete o próprio desenvolvimento da fase preparatória, em que a estimativa inicial é progressivamente aperfeiçoada à medida que avançam os estudos e a definição do orçamento da contratação**.

Desse modo, a adoção do valor de R$ 949.489,50 como orçamento estimado do certame mostra-se compatível com a evolução do planejamento da contratação, refletindo o aprimoramento da estimativa inicialmente estabelecida no DFD e no ETP a partir da posterior consolidação da pesquisa de preços.

II.5 – Pesquisa de preços e orçamento estimado

A formação do preço estimado foi instruída com documentação própria e quadro de balizamento, resultando no **valor consolidado de R$ 949.489,50**, posteriormente adotado no Termo de Referência e no instrumento convocatório. A pesquisa definitiva é o parâmetro relevante para aferição da compatibilidade do orçamento da licitação com os preços praticados no mercado, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Compete ao setor responsável pela pesquisa certificar a correspondência entre as especificações, unidades de fornecimento, quantitativos e condições consideradas nas fontes consultadas, bem como a adequação da metodologia empregada. Não se identificou, na análise jurídica, elemento que impeça a utilização do valor consolidado constante dos autos.

II.6 – Adequação orçamentária

Tratando-se de Sistema de Registro de Preços, a existência da ata não impõe, por si só, contratação imediata ou integral dos quantitativos estimados. A disponibilidade orçamentária deverá ser observada por ocasião das contratações decorrentes da ata e da emissão dos respectivos empenhos ou instrumentos equivalentes, conforme a legislação e a regulamentação municipal aplicáveis.

II.7 – Requisitos técnicos e sanitários

As exigências relacionadas à qualificação técnica, à licença sanitária e ao registro ou notificação dos produtos perante a ANVISA, quando legalmente exigíveis, guardam pertinência com a natureza dos insumos odontológicos e com a necessidade de assegurar a regularidade sanitária dos produtos fornecidos. A análise da suficiência técnica das especificações compete à área demandante.

II.8 – Publicidade e fase externa

Concluída a fase preparatória e promovidos os ajustes administrativos cabíveis, deverão ser observadas as exigências de publicidade previstas na Lei nº 14.133/2021, inclusive a divulgação integral do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e nos meios oficias, bem como o prazo mínimo legal aplicável à apresentação das propostas e lances.

Eventuais ajustes formais, redacionais ou de padronização do instrumento convocatório, realizados pelo setor competente antes da publicação, não integram as condicionantes deste parecer, salvo se importarem alteração material da contratação ou repercussão direta sobre sua legalidade.

IV - DO EDITAL E DAS MINUTAS ANEXAS

O instrumento convocatório constitui o documento destinado a disciplinar a fase externa da licitação, vinculando a Administração e os licitantes às regras nele estabelecidas. Nos termos dos arts. 25 e 53 da Lei nº 14.133/2021, sua análise jurídica deve concentrar-se na compatibilidade das cláusulas com a legislação aplicável, com os documentos da fase preparatória e com as condições definidas para a futura contratação.

No caso em exame, o Edital do Pregão Eletrônico nº 019/2026 contempla a **identificação e descrição do objeto, as condições de participação, a forma de apresentação das propostas e dos lances, o critério de julgamento pelo menor preço por item, os procedimentos relativos à habilitação, os recursos administrativos, a adjudicação e homologação, as sanções e as demais regras necessárias ao desenvolvimento da fase competitiva.**

Observa-se, ainda, correspondência substancial entre o instrumento convocatório e os documentos que compõem a fase preparatória, especialmente quanto à adoção do Pregão Eletrônico, à utilização do Sistema de Registro de Preços, ao julgamento por item, às condições gerais de fornecimento e aos requisitos técnicos e sanitários relacionados aos insumos odontológicos.

As exigências de habilitação devem ser compreendidas e aplicadas em conformidade com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, preservando-se a necessária vinculação com o objeto e evitando-se exigências que ultrapassem o indispensável à demonstração da capacidade do licitante para o cumprimento das obrigações decorrentes da contratação.

No caso concreto, as exigências técnicas relacionadas à comprovação de capacidade, ao licenciamento sanitário e ao registro ou notificação dos produtos perante a ANVISA, quando cabíveis, apresentam pertinência com a natureza dos bens a serem adquiridos.

Integram, ainda, o instrumento convocatório as minutas destinadas à formalização do Sistema de Registro de Preços e das contratações dele decorrentes, as quais devem ser interpretadas conjuntamente com o Edital e o Termo de Referência.

A minuta da Ata de Registro de Preços disciplina, dentre outros aspectos, a vigência do registro, os compromissos assumidos pelos fornecedores, a gestão dos preços registrados, as hipóteses de cancelamento e os procedimentos relacionados às futuras aquisições, em consonância com a sistemática própria do SRP.

Quanto à futura formalização das aquisições, deverá ser observada a disciplina estabelecida no próprio procedimento e na Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à possibilidade de utilização dos instrumentos admitidos pelo art. 95, conforme as características e condições de cada contratação decorrente da Ata.

A existência do registro de preços, por sua própria natureza, não obriga a Administração à aquisição integral dos quantitativos estimados, permanecendo as contratações vinculadas às necessidades efetivamente verificadas durante a vigência da Ata.

As disposições relativas às obrigações das partes, recebimento do objeto, pagamento, fiscalização, sanções, alteração, extinção e demais condições de execução deverão ser observadas em conjunto com o Termo de Referência, que integra o Edital e contém o detalhamento técnico e operacional da contratação.

Essa interpretação sistemática evita a análise isolada de cláusulas padronizadas e preserva a necessária vinculação entre o planejamento realizado e a execução das futuras aquisições.

Ressalta-se que o controle jurídico do Edital e das respectivas minutas se dirige aos aspectos que possam repercutir na legalidade, competitividade, julgamento, habilitação ou execução da contratação, não se confundindo com revisão de natureza meramente redacional, operacional ou de padronização do instrumento convocatório, cuja elaboração e adequação competem aos agentes responsáveis pela condução do procedimento.

Assim, examinados o Edital e as minutas que o integram em conjunto com os demais documentos da fase preparatória, verifica-se que os instrumentos apresentam estrutura compatível com o objeto e com a sistemática do Pregão Eletrônico mediante Sistema de Registro de Preços, contendo os elementos jurídicos essenciais à disciplina da fase externa e das futuras contratações, não se identificando, nos aspectos juridicamente relevantes ora analisados, impedimento ao regular prosseguimento do certame.

Com isso, concluída a fase preparatória e realizado o controle prévio de legalidade, deverá ser promovida a divulgação do instrumento convocatório, observando-se o disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual 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. Sem prejuízo dessa divulgação, o § 1º do mesmo dispositivo determina a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria **manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 019/2026**, destinado ao registro de preços para futura e eventual aquisição de insumos odontológicos, por se mostrarem juridicamente adequadas a modalidade adotada, a utilização do Sistema de Registro de Preços, o critério de julgamento pelo menor preço por item e a instrução da fase preparatória.

Para o prosseguimento da fase externa, deverá ser promovida a divulgação integral do edital e de seus anexos nos meios oficiais, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, observando-se o **prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para apresentação das propostas e lances, contado da data de divulgação do edital, conforme art. 55, inciso I, alínea "a", da mesma Lei.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Nova Xavantina/MT, 24 de setembro de 2026.

EDILAINE APARECIDA SOARES NEVES:65104072134

Assinado digitalmente por EDILAINE APARECIDA SOARES NEVES:65104072134
DN: cn=EDILAINE APARECIDA SOARES NEVES:65104072134, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora ALTERNATIVE, email=edilainesoaresadv@gmail.com
Data: 2026.09.24 15:13:55 -03'00'

EDILAINE APARECIDA SOARES NEVES
Procuradora do Município de Nova Xavantina/MT
OAB/MT 15818