



Solicitação nº. 303/2026

Pregão Eletrônico – Registro de Preços

DE: DEPTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS/PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARA: DIVISÃO DE LICITAÇÃO/DEPTO DE MATERIAIS/SERMALI

PARECER JURÍDICO Nº 1327/2026

Análise Jurídica Prévia. Minuta de Edital de Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Aquisição de instrumentais e materiais de uso médico hospitalar. Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 5.807/2023.

I – RELATÓRIO

01. A presente manifestação restringir-se-á à análise quanto à juridicidade e legalidade do pedido contido na Solicitação de Licitação nº 303/2026, formulada pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMS, que tem por objeto o REGISTRO DE PREÇOS, para aquisição de instrumentais e materiais de uso médico hospitalar necessários para atender as demandas da Secretaria de Saúde, atendendo às necessidades da Administração, a se realizar na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM.

02. Constata-se autorização expressa do Sra. Prefeita Municipal conforme descrição no Trâmite - 21, pág. 202.

03. A contratação acima descrita foi solicitada pela Secretaria Municipal de Saúde, a pasta requerente justifica a solicitação (pág. 35) a saber:



O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem como objetivo analisar e fundamentar a viabilidade da aquisição de instrumentais para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de São José dos Pinhais/PR. A aquisição dos instrumentais é fundamental para atender às demandas operacionais e garantir a qualidade dos serviços de saúde prestados à população. A falta ou insuficiência desses materiais compromete diretamente a segurança e o bem-estar dos pacientes, além de impactar negativamente os profissionais de saúde na execução de suas atividades. Neste contexto, a identificação e a compra desses itens são essenciais para manter o pleno funcionamento dos serviços de saúde deste município, assegurar a continuidade no atendimento e promover práticas clínicas adequadas, suprimindo a demanda do Centro de Atendimento Multiprofissional (CAM), Unidades Básica de Saúde (UBS), Hospital e Maternidade Municipal São José dos Pinhais, Laboratório Municipal e O Núcleo Municipal de Testagem e Aconselhamento em Saúde (NUTES). Além disso, a aquisição desses itens deve ser embasada em um planejamento estratégico que considere fatores como a demanda crescente por atendimentos, o aumento da complexidade dos procedimentos realizados e a conformidade com as regulamentações sanitárias vigentes. Assim, é possível assegurar que os recursos destinados à saúde sejam utilizados de forma eficiente e que a população tenha acesso a um atendimento seguro e de qualidade.

04. Foram anexados como partes integrantes do Edital (fls. 337 - 358): Termo de Referência (ANEXO I); Orçamento da Administração / Preço Máximo / Especificações Técnicas (ANEXO II), Modelo da Carta Proposta (ANEXO III), Minuta da Ata de Registro de Preços (ANEXO IV).

05. Estima-se a título de valor máximo do objeto que se licita o montante total de R\$ 107.725,54 (cento e sete mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e quatro centavos).

06. O Decreto Municipal nº 6.951/2025 designando o **Pregoeiro e sua Equipe de Apoio** está acostado aos autos em fls. 310-314.

07. Já a publicação da Portaria nº 255/2026, com designação formal do **fiscal e gestores** do contrato, encontra-se acostada às fls. 124-125.



08. É o breve relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

09. Previamente às considerações de ordem legal impende asseverar não incumbir a esta Procuradoria a apreciação acerca da conveniência e oportunidade dos atos praticados, bem como dos atos de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no administrativo, restritos ao gestor público, tampouco lhe competindo adentrar no exame das questões eminentemente técnico-administrativas de responsabilidade exclusiva da secretaria requisitante.

10. Com efeito, sob a égide do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, é de concluir-se que à unidade de consultoria jurídica recai tão somente a análise de viabilidade jurídico-formal do pedido apresentado, tendo em vista a sua consonância com os ditames legais.

III – FUNDAMENTAÇÃO

11. Como anotado de plano as manifestações do órgão de consultoria estão adstritas aos temas jurídicos, significando que o adequado enquadramento do objeto licitatório como “comum” é de responsabilidade exclusiva da área técnica, conforme § 2º do art. 135 do Decreto Municipal nº 5.807/2023, sendo a orientação que tal informação conste no termo de referência.

12. Sob o viés da legalidade, a classificação acima é preponderante para a eleição da modalidade licitatória, sendo o pregão adequado às contratações de bens e serviços **comuns**.

13. No caso vertente, a SEMS declara à pág. 5 o seguinte:



4.2 Os bens objeto desta contratação são de natureza comum, com padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente no edital, seguindo as especificações usuais de mercado. Esses bens não são considerados de luxo, mas sim adequados para cumprir as finalidades previstas, em conformidade com as exigências legais.

14. Portanto, a definição **está de acordo** com o artigo 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2024 e o artigo 27, I, do Decreto Municipal 5.807/2023.

15. A Lei Federal nº 14.133/2023 (Lei de Licitações), traz a necessidade do **Estudo Técnico Preliminar** – **ETP**, que é o documento onde será descrita a necessidade de contratação do ente público, bem como, apresentado as possíveis soluções para aquela necessidade.

16. Sobre isso, extrai-se do Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU que, *“a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)”*.

17. Ainda segundo o referido guia, os estudos técnicos preliminares servem para *“a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços.”* Entende-se, assim, que a elaboração de ETP é um dever imposto à Administração Pública para atender suas demandas. (BRASIL, 2012, p. 39).

18. A definição do que é o Estudo Técnico Preliminar consta no inciso XX do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, a saber:



XX – estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

19. De acordo com o inciso I do art. 18 da Lei de Licitações, a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido, compõe a fase preparatória do processo licitatório.

20. Pela definição acima, pode-se inferir que o Estudo Técnico Preliminar – ETP é um controle, que busca reduzir as chances de a Administração tentar contratar algo que seja inviável tecnicamente ou que não seja a melhor solução de mercado. Ainda, do dispositivo acima, a lógica que se apresenta é que toda contratação deve ser precedida de estudo técnico preliminar, excetuado os casos previstos na legislação.

21. Na presente solicitação, a Secretaria junta o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** em fls. 34 - 38, sendo de sua responsabilidade as informações ali contidas.

22. Em relação ao DFD – Documento de Formalização de Demanda, verifica-se que a Secretaria juntou aos autos os seguintes documentos: DFD nº 366/2025, às fls. 135–159; DFD nº 1002/2025, às fls. 160–183.

23. Em relação ao **Plano de Contratação Anual – PCA**, O objeto pretendido FOI previsto no Plano de Contratações Anuais (PCA) desta Secretaria Através do DFD Nr.:366/2025.



24. A Secretaria SEMS declarou a previsão no Plano de Contratações Anual, conforme pág. 35:

Para a elaboração do presente estudo, foi considerada a relação de itens constante no Plano de Contratação Anual – PCA, para o ano de 2025. A realização do presente Pregão tem como objetivo manter disponíveis atas de registro de preços para futuras aquisições dos itens licitados, visando atender às necessidades de reposição e/ou atualização dos instrumentais pelos serviços de saúde. A manutenção de atas vigentes possibilita maior continuidade e eficiência no planejamento das aquisições, permitindo que as demandas sejam atendidas de forma programada, conforme a necessidade dos serviços e a disponibilidade orçamentária. A media também contribui para evitar a descontinuidade na disponibilidade dos instrumentais, reduzir o risco de aquisições emergenciais e assegurar maior agilidade na reposição de materiais desgastados, danificados ou obsoletos.

25. Ainda nesse sentido, conforme se verifica às fls. 131–134, foi solicitada a inclusão dos referidos itens no Plano de Contratações Anual (PCA), considerando, ainda, que o planejamento orçamentário da Secretaria contempla a respectiva despesa no âmbito dos itens de instrumentais, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ressalta-se, novamente, que compete à Secretaria certificar-se quanto à existência de previsão da presente despesa no PCA.

26. Sobre o Sistema de Registro de Preços, tem-se, conforme inciso XLV, do art. 6º da Lei 14.133/2021, que é o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

27. No caso em exame, a SEMS se pronunciou expressamente acerca da necessidade de adoção deste sistema (pág. 274):



7. Esse estudo identificou as necessidades específicas de cada unidade de saúde, garantindo a aquisição de materiais realmente necessários e aperfeiçoar os recursos públicos, em conformidade com os princípios da Administração Pública. A licitação pela modalidade de Pregão Eletrônico se apresenta como a solução mais vantajosa, assegurando maior abrangência, melhor concorrência implicando em propostas mais vantajosas, agilidade e transparência.

28. Em complemento, nos termos do artigo 251 do Decreto Municipal nº 5.807/2023, “as contratações realizadas pela Administração Municipal poderão ser processadas por sistema de registro de preços, sem prejuízo do dever de planejar, observadas, no que for possível e pertinente, as exigências pertinentes à fase preparatória do processo de contratação”.

29. Quanto à pesquisa de preço é oportuno considerar que a linha seguida pelo art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) está em consonância com a jurisprudência do TCU e TCE/PR, *in verbis*:

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**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco



de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - **contratações similares feitas pela Administração Pública**, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, **de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal** e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - **pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

(...)

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, **desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo**, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

30. Sendo assim, note-se que a pesquisa em bancos de dados públicos (considerando as quantidades a serem contratadas) é sempre obrigatória (art. 23, caput, lei 14.133/2021) e, nessa perspectiva, deverá sempre ser **acostada aos autos documentos comprobatórios** de: a) contratações similares feitas administração pública (art. 23, §1º, II, Lei Federal nº 14.133/2021); b) colheita de dados na tabela de referência formalmente aprovada pelo poder executivo federal (art. 23, §1º, III, Lei



Federal nº 14.133/2021); c) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 23, §1º, V, Lei Federal nº 14.133/2021).

31. Os outros parâmetros indicados no parágrafo 1º do art. 23, supracitado, podem ser utilizados de forma combinada ou não com as pesquisas feitas em bancos de dados públicos. Frise-se, nessa toada, que **somente a pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores deve ser evitada, conforme jurisprudência atual do TCU.**

32. Saliente-se, também, que o Município poderá futuramente dispor sobre outros sistemas de pesquisas em substituição aos bancos de dados públicos, desde que o caso em foco não envolva recursos da União (art. 23, §3º, Lei Federal nº 14.133/2021).

33. Acerca do assunto, é importante salientar que **os orçamentos devem apontar claramente qual o item do edital que se está avaliando e do parâmetro utilizado**, com a aposição aos autos do valor numérico ao qual se chegou. Isso é importante para ensejar a conferência pelos órgãos de controle e a consonância dos valores com a solicitação de contratação e anexo II do edital (orçamento da administração).

34. Vale dizer que é atribuição exclusiva do responsável pela pesquisa de preços assegurar que está adequada para **estimar o preço máximo**, de modo que, por ocasião das cotações, os fornecedores potenciais tenham sido informados das exigências da Administração no processo licitatório, **notadamente as especificações técnicas e condições de habilitação e de fornecimento, troca, recusa**, cuja definição incumbe a pasta solicitante, afastando qualquer distorção de custos que possa comprometer a competitividade da licitação

35. Embora essa definição seja de integral responsabilidade da Secretaria requisitante e que o Registro de Preços não obrigue à contratação pelo Município, em



atenção à disposição do artigo 40, inciso III, da Lei nº 14.133¹, é atribuição da pasta requisitante apurar o quantitativo estimado do processo licitatório, p. ex., valendo-se de comparativo com as aquisições realizadas nos anos anteriores. Tal se respalda pela necessidade de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade das necessidades da Administração Municipal com a licitação promovida, de modo a evitar indevida restrição à competitividade.

36. Ressalta-se, portanto, no que tange a definição objetiva dos **quantitativos**, especificações técnicas, avaliação da situação do mercado e demais condições a serem satisfeitas pelas licitantes, que essas constituem atribuição própria da Secretaria requisitante, não estando na seara desta Procuradoria Geral do Município a emissão de opinativo jurídico a respeito do tema.

37. Verifica-se do processo que houve juntada da pesquisa de preço bem como de vários orçamentos (fls. 44-122), demonstrando ampla pesquisa de preços, cabendo à Pasta a estipulação do valor máximo.

38. Assim, pressupõe-se que foram adotadas as cautelas de praxe, de modo a assegurar que as exigências e descritivos encontram-se definidos de forma precisa e adequada ao fim a que se destinam, sem que implique direcionamento ou limitação à competitividade da disputa, em conformidade com o art. 9º, inciso I, e alíneas e art. 40, inciso III, ambos da Lei Federal nº 14.133/2023, recaindo a presunção de veracidade do ateste no termo de referência, posto que prestado por servidores públicos.

¹ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;



39. Verifica-se que o **objeto do presente contrato** é de fornecimento parcelado (pág. 275 – item 8). Sobre isso, importante pontuar que o inciso III do artigo 40 da Nova Lei de Licitações admite o fornecimento contínuo, caso assim entenda a Secretaria.

40. Para a implementação e formalização do citado contrato, indispensável o ateste da autoridade competente de que existe maior vantagem econômica na contratação plurianual e o ateste de que existem créditos orçamentários vinculados à contratação.

41. Relevante elucidar também que, nesse caso, a Administração poderá extinguir o contrato sem ônus quando não dispuser de créditos orçamentários, conforme disposto no artigo 106 da Lei Federal nº 14.133/2021.

42. No que atine à minuta do instrumento convocatório e seus anexos, ressalta-se que as questões como o produto definido para o atendimento a demanda, tanto no viés qualitativo como quantitativo e o valor estimado para a contratação foram definidos pela área técnica (SEMS), não detendo a Procuradoria competência para tais apurações.

43. Sem embargo, rememora-se que o Edital deve conter, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens, quantitativos e suas especificações, estando, portanto, apto a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que possa oferecer a proposta nos moldes que a Administração Pública necessita.

44. Quanto a previsão de atendimento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/06 expõem:



Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

45. Desta feita, indispensável à observância do enquadramento na condição de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte para a participação na licitação, bem como do atendimento ao Acórdão nº 2745/10 do TCE/PR, no concernente à composição societária.

46. Quanto a previsão do art. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/06 (**ME e EPP**), a Secretaria apresentou justificativa para aplicação no item 4.5 da minuta (fls. 318), sendo a participação exclusiva.



47. Outrossim, sobre a formação de **consórcio**, a SEMS utilizou na Solicitação de Contratação (fls. 2) a seguinte fundamentação:

CONSÓRCIOS: A participação de empresas reunidas em consórcio NÃO SERÁ permitida nesse processo, de acordo com o previsto no art. 15 da Lei n.º 14.133/2021. Neste processo é indicado vedar a participação de consórcios. Em conformidade com o artigo 15 da Lei 14.133/2021, essa decisão se justifica pela natureza trivial e de fácil execução do objeto da licitação, com diversas empresas individuais aptas a atendê-lo no mercado. A formação de consórcio não oferece benefícios claros para este objeto, uma vez que as empresas individuais podem fornecer propostas competitivas e alinhadas aos requisitos da licitação, assegurando eficiência e economicidade no processo.

48. No que concerne à necessidade de comprovação prévia da **existência de recursos de natureza orçamentária**, registre-se que, no Sistema de Registro de Preços, a licitação não importa necessariamente em contratação, ao contrário do que ocorre, de regra, com a licitação convencional.

49. Conforme aduz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra **“Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico”**:

Essa é, como assinalado anteriormente, a característica singular do Sistema de Registro de Preços como procedimento especial de licitação. A Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno (p. 38).



50. Diante do arcabouço jurídico existente sobre o tema, corroborado inclusive pela legislação de regência (Decreto Municipal nº 5.807/2023, artigo 254, inciso XII), infere-se que o presente procedimento licitatório, no seu aspecto **orçamentário**, fez constar a indicação do elemento de despesa no subitem 3.1 da Minuta do Edital de Pregão Eletrônico.

51. Por fim, quanto à **publicidade**, importante ressaltar que, em conformidade com os termos do artigo 54º, § 1º da Lei Federal nº 14.133/2024, tem-se:

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.

52. Bem como, quanto aos **prazos mínimos** para apresentação de propostas e lances do certame, para o caso em tela, (**aquisição de bens** – julgamento menor preço), a Lei nº 14.133/2023 em seu art. 55, inciso I, alínea a, estabelece **08 (oito) dias úteis**, contados a partir da divulgação do Edital.

53. Finalmente, em obediência ao art. 53, *caput*, da Lei de Licitações, a minuta de pregão eletrônico está examinada, sendo de responsabilidade das pastas operacionais as questões técnicas.

IV - CONCLUSÃO



54. PELO EXPOSTO, restrito aos aspectos jurídicos que envolvem a demanda em tela, abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade da contratação e tendo em conta que a responsabilidade pelas informações prestadas compete integralmente às Secretarias requisitantes, **opina-se** pelo prosseguimento do processo administrativo em comento, com a consequente publicidade ao Edital, desde que anteriormente atendido os pontos elencados.

55. Em especial, requer-se atenção ao disposto no item 25, considerando que os itens que não constaram originalmente na DFD deverão ser devidamente incluídos no Plano de Contratações Anual (PCA), cabendo à SEMS a responsabilidade pela adoção das providências necessárias e pela comprovação da respectiva previsão no planejamento anual.

É o parecer, s.m.j.

São José dos Pinhais, 20 de outubro de 2026.

VIVIAN
GARCIA
GHIDIN

Assinado de forma
digital por VIVIAN
GARCIA GHIDIN
Dados: 2026.10.20
08:38:43 -03'00'

Vivian Garcia Ghidin
Procuradora do Município
OAB/PR 41.898 - Matrícula 20.278