ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR CELSO RAMOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 90070/2026

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

Processo: Pregão Eletrônico nº 90070/2026 – Processo Administrativo nº 70/2026

Assunto: Análise jurídica e controle prévio de legalidade da fase preparatória, Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, Justificativa Técnica de Não Parcelamento em Lote Único e Minuta Contratual.

1. RELATÓRIO

Submetem-se ao exame desta Procuradoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos os autos do processo administrativo cadastrado sob o nº 70/2026, autuado no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços médicos e assistenciais para atendimento das equipes de Atenção Básica, Estratégia de Saúde da Família (ESF), Atenção Especializada e Pronto Atendimento Municipal.

O procedimento licitatório processa-se sob a modalidade Pregão Eletrônico, adotando-se o critério de julgamento por Menor Preço por Lote (Lote Único), em atendimento às diretrizes fixadas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O valor global anual estimado para a contratação é de R$ 6.961.246,08 (seis milhões, novecentos e sessenta e um mil, duzentos e quarenta e seis reais e oito centavos), devidamente lastreado em levantamento de pesquisa de preços e com respaldo orçamentário previsto no orçamento vigente sob o código reduzido 245, Fonte de Recursos 1500.1002.000, Projeto/Atividade 2.111, Elemento de Despesa 3390.3401.000000.

Constam encartados nos autos os seguintes documentos essenciais: o Documento de Formalização da Demanda; o Estudo Técnico Preliminar ; o Documento de Pesquisa de Preços acompanhado das propostas comerciais e diligências; o Termo de Referência; a Complementação da Justificativa Técnica para o Não Parcelamento do Objeto (Lote Único); o detalhamento de Custos Administrativos de Processamento e de Licitação; os Esclarecimentos Vinculantes integrados às regras editalícias; o Aviso

de Retificação II e Republicação designando a data de abertura da sessão pública para 10/09/2026 às 14h00min; e a Minuta do Contrato Administrativo.

O feito vem para emissão de parecer jurídico conclusivo e controle prévio de legalidade, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, integrando as complementações e adequações técnicas carreadas aos autos.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Do Controle Prévio de Legalidade e Delimitação da Atuação Consultiva

A emissão deste parecer cumpre a exigência do art. 53, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, cabendo a esta procuradoria efetuar o controle prévio de legalidade da contratação, apreciando os elementos formais e materiais indispensáveis do edital e seus anexos.

A análise deste órgão consultivo circunscreve-se estritamente à conformidade jurídica dos atos, cláusulas e minutas com o ordenamento jurídico vigente, abstendo-se de imiscuir-se nas escolhas técnicas, orçamentárias e de conveniência e oportunidade estritamente administrativas, as quais são privativas do gestor da pasta demandante.

2.2. Da Natureza dos Serviços e da Adequação do Pregão Eletrônico

O objeto licitado consubstancia-se na prestação de serviços médicos e de saúde continuados, cujos padrões de desempenho, qualificações, cargas horárias e rotinas assistenciais podem ser objetivamente descritos no edital e no Termo de Referência com base nas especificações usuais do mercado de saúde pública.

Enquadra-se o objeto perfeitamente na categoria de serviços comuns, nos moldes do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, a adoção da modalidade Pregão, sob a forma Eletrônica, cumpre a obrigatoriedade estatuída nos arts. 17, § 2º, e 29 da Lei nº 14.133/2021, garantindo ampla publicidade, transparência e isonomia entre os concorrentes.

2.3. Da Legalidade e Motivação Técnica do Não Parcelamento (Lote Único)

A regra geral do regime licitatório confere preferência ao parcelamento do objeto, visando ampliar a competitividade do certame. Contudo, o princípio do parcelamento não ostenta natureza absoluta e deve ser harmonizado com os princípios da eficiência, economicidade, planejamento e primazia do interesse público, conforme expressamente positivado no art. 40, § 3º, e no art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

O art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece as hipóteses em que o parcelamento é expressamente afastado pela lei:

> *Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*
> *I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;*
> *II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;*
> *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;*
> *IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;*
> *V - atendimento aos princípios:*
> *a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*
> *b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;*
> *c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.*
> *§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:*
> *I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*
> *II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*
> *III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.*
> *§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:*
> *I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;*
> *II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e*
> *III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*
> *§ 3º O parcelamento não será adotado quando:*
> *I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;*
> *II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;*
> *III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.*

§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.

A instrução processual apresentou sólida e minuciosa fundamentação técnica para a adjudicação em Lote Único, assentada em quatro pilares estruturantes:

Em primeiro lugar, demonstrou-se a economia de escala e a redução substantiva dos custos de gestão, mediante estudo comparativo objetivo de quatro cenários de contratação. O Cenário A (Lote Único) resulta em custo total anual estimado de R$ 7.003.413,72, propiciando economia anual de R$ 300.067,46 em face do Cenário B (parcelado em 16 itens no mesmo processo), de R$ 466.839,24 em relação ao Cenário C (parcelado em 16 processos distintos) e de R$ 76.752,30 comparativamente ao Cenário D (parcelado em 3 blocos assistenciais). Esse ganho decorre da redução de atos de processamento mensal de liquidação e empenho e da mitigação de horas-servidor despendidas na fiscalização e em procedimentos licitatórios repetidos.

Em segundo lugar, restou plenamente caracterizada a conformação de um sistema único e integrado de atenção à saúde. Os serviços de atenção básica (ESF), especialidades ambulatoriais e pronto atendimento municipal operam em mútua interdependência, dependendo de coordenação unificada de escalas, comunicação clínica contínua, integração aos sistemas do SUS (e-SUS AB, PEC e SISREG) e centralização da responsabilidade técnica perante o Conselho Regional de Medicina. A dispersão do objeto em múltiplos contratos independentes geraria fragmentação no cuidado assistencial e severos riscos de desabastecimento em especialidades com baixa carga horária, as quais frequentemente restam desertas quando licitadas isoladamente (como Acupuntura, Psiquiatria e Otorrinolaringologia).

Em terceiro lugar, comprovou-se a limitação da estrutura administrativa do Município, que conta com apenas 3 (três) servidores com competência técnica para atuar na fiscalização de contratos de saúde, número compatível apenas com o gerenciamento de contrato único, sendo materialmente inviável destacar 16 fiscais titulares e suplentes para contratos autônomos sem comprometer o controle dos serviços.

Em quarto lugar, a pesquisa de mercado e o histórico contratual comprovam que o modelo de lote único já é adotado com pleno sucesso no Município desde 2021 (Pregão nº 40/2021), tendo sido identificadas no mercado ao menos 13

(treze) empresas especializadas com plena capacidade de atender ao escopo integral, afastando qualquer risco de restrição à competitividade ou concentração indevida de mercado.

Sobre a legitimidade de ponderação entre os custos de gestão de múltiplos contratos e o parcelamento, o Tribunal de Contas da União perfilha o seguinte entendimento:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. PETROBRAS. CONCORRÊNCIA PARA SERVIÇOS DE SOLUÇÃO DE SOFTWARE NA PLATAFORMA SAP. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE, AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO E NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. NÃO CONSTATAÇÃO DE ILEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO E INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. 1 - A adjudicação por item não deve representar prejuízo para o conjunto da contratação ou perda de economia de escala e o parcelamento do objeto tem por diretriz precípua o interesse da Administração e não dos particulares. 2 - Na aplicação do princípio do parcelamento, devem ser sopesados outros preceitos, em especial os da eficiência, eficácia, economicidade e da primazia do interesse público. 3 - O planejamento da contratação deve considerar o custo para a Administração de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens. (Acórdão 4506/2022 – Primeira Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo nº 011.255/2022-6, julgado em 09/08/2022, Ata nº 27/2022).

Conclui-se, portanto, pela plena legalidade, suficiência técnica e higidez da adoção do Lote Único no presente caso.

2.4. Da Instrução Técnica, Orçamento e Esclarecimentos Vinculantes

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência atendem às disposições dos arts. 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021. A ausência de Plano de Contratações Anual no âmbito municipal foi satisfatoriamente justificada nos autos como deficiência administrativa que não prejudica o atendimento ao interesse público e à continuidade dos serviços de saúde essenciais.

A pesquisa de preços atende às diretrizes do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação local, fundamentando-se em cotações idôneas e recentes com fornecedores especializados do mercado de serviços de saúde, resultando no valor estimado de R$ 6.961.246,08, corrigido e unificado em todas as peças do planejamento (DFD, ETP, TR e Minuta Contratual). O critério de reajustamento anual por índice oficial (IPCA) a contar da data-base do orçamento (março de 2026) resguarda a higidez econômico-financeira da contratação.

Ademais, os Esclarecimentos Vinculantes integrados ao edital trazem segurança jurídica ao certame, ao explicitar que:

a) a comprovação da equipe técnica mediante indicação nominal e declaração de disponibilidade individual firmada pelo profissional (itens 7.6.4.8 e 7.6.4.9 do TR) não exige vínculo formal prévio (empregatício, societário ou contratual) durante a habilitação, bastando o compromisso de vinculação para o momento da assinatura do contrato, em homenagem à ampla competitividade;

b) a exigência de Registro de Qualificação de Especialista (RQE) ou certificado de residência médica reconhecida pela CNRM aplica-se a todas as especialidades do item 4.3.1 do Termo de Referência, disciplinando-se os médicos clínicos da ESF e do Pronto Atendimento pelos itens específicos 4.3.3 e 4.3.2.

2.5. Das Exigências de Habilitação e da Minuta Contratual

As condições de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e de qualificação econômico-financeira guardam estrita consonância com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. A exigência de patrimônio líquido de 10% do valor estimado está prevista apenas de forma subsidiária, na eventualidade de os índices contábeis de liquidez e solvência restarem inferiores ou iguais a 1 (um), atendendo aos parâmetros de razoabilidade.

A qualificação técnica operacional e profissional fixada no Termo de Referência (comprovação de experiência por atestados, registros no CRM e CNES) é adequada e proporcional ao escopo assistencial.

A minuta contratual contempla todas as cláusulas obrigatórias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, disciplinando a vigência inicial de 12 meses prorrogável na forma dos arts. 106 e 107, vedação de subcontratação, prestação de garantia de 5%, regras de gestão e fiscalização em harmonia com o Decreto Municipal nº 228/2023, disciplina de proteção de dados (LGPD) e o regime sancionatório dos arts. 155 e seguintes da legislação nacional.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, **esta Procuradoria-Geral do Município**

manifesta-se pela APROVAÇÃO do procedimento da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 90070/2026 (Processo nº 70/2026), incluindo o Termo de Referência Retificado II, o Estudo Técnico Preliminar Retificado II, a Justificativa de Não Parcelamento em Lote Único, os Esclarecimentos Vinculantes Retificados II e a respectiva Minuta Contratual.

Para o regular andamento do certame, recomendam-se as seguintes providências:

a) Promover a republicação do aviso de licitação e do edital retificado no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC), no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), assegurando a observância do prazo mínimo de divulgação antes da sessão fixada para 10/09/2026, nos termos dos arts. 54, 55 e 94 da Lei nº 14.133/2021;

b) Manter a conformidade dos sistemas de recepção de lances na plataforma eletrônica Comprasgov de acordo com as especificações da planilha do Lote Único;

c) Proceder, previamente à contratação, à verificação da manutenção das condições de habilitação e da inexistência de sanções impeditivas da vencedora mediante consulta ao SICAF, CEIS e CNEP.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Governador Celso Ramos, 26 de agosto de 2026.

GRASIELA ILZA ROSA
Assinado de forma digital por GRASIELA ILZA ROSA
Dados: 2026.08.26 13:43:57 -03'00'

GRASIELA ILZA ROSA
Procuradora Geral do Município
OAB/SC 20.653