PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 3005/2026 (Processo Licitatório nº 374/2026)
Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 040/2026 – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (Edital nº 068/2026)
Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais médico-hospitalares, ambulatoriais e instrumentais destinados às Unidades de Saúde do Município de Espumoso, às equipes do SAMU Básico e Avançado e aos procedimentos veterinários realizados pelo Castramóvel, com fornecimento parcelado conforme a necessidade da Administração.
Secretarias Requisitantes: SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE e SECRETARIA MUNICIPAL DA AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE
Valor Estimado: R$ 587.157,09 (quinhentos e oitenta e sete mil, cento e cinquenta e sete reais e nove centavos).

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório para aquisição de bens comuns, na modalidade pregão eletrônico, processado pelo Sistema de Registro de Preços, com critério de julgamento pelo menor preço por item, composto por 163 (cento e sessenta e três) itens e com valor estimado de R$ 587.157,09 (quinhentos e oitenta e sete mil, cento e cinquenta e sete reais e nove centavos), destinado ao abastecimento das Unidades de Saúde, das equipes do SAMU Básico e Avançado e do Castramóvel vinculado à Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, a ser custeado pelas dotações dos projetos/atividades 2063, 2064, 2035, 2130, 2038 e 2544, elemento 3390.30 (material de consumo).

Os autos foram instruídos, até o presente momento, com os seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD) da Secretaria Municipal da Saúde, datado de 05 de outubro de 2026, com 163 itens e valor preliminar de R$ 563.915,70;
- Documento de Formalização da Demanda (DFD) da Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente (Castramóvel), datado de 05 de outubro de 2026, com 25 itens e valor preliminar de R$ 23.241,39;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP), datado de 05 de outubro de 2026;

- Relatório de Pesquisa de Preços, emitido em 05 de outubro de 2026;
- Termo de Referência, datado de 05 de outubro de 2026;
- Informação de disponibilidade orçamentária, subscrita pelo Contador responsável do Município, indicando a existência de saldo nas dotações;
- Minuta de Edital (Edital nº 068/2026), datada de 20 de outubro de 2026;
- Minuta de Ata de Registro de Preços (Anexo III).

Registra-se que, conforme informado a esta Procuradoria, os documentos que instruem o processo encontram-se devidamente assinados pelos respectivos responsáveis, e não consta dos autos minuta de contrato, providência que será examinada no tópico próprio.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Da modalidade pregão eletrônico e da natureza de bem comum

A escolha pela modalidade pregão eletrônico deve ser justificada pela natureza jurídica do objeto da contratação, sendo obrigatória para bens e serviços considerados comuns, conforme arts. 29 e 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021. Considera-se bem comum aquele cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, inc. XIII).

No caso concreto, o setor requisitante declarou expressamente, no item 3 do ETP e no item 4 do Termo de Referência, que os materiais possuem natureza comum, sendo suas especificações usuais de mercado e passíveis de definição objetiva. Tratando-se de insumos de consumo ambulatorial e hospitalar padronizados, adotado o critério de julgamento pelo menor preço por item e não havendo elementos nos autos que indiquem tratar-se de bem de natureza especial, está atendido o requisito legal para utilização da modalidade pregão eletrônico.

2.2 Do Sistema de Registro de Preços

O art. 40, II, da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que as compras serão processadas por meio do SRP quando pertinente. O SRP poderá ser adotado quando houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; for conveniente a aquisição com entregas parceladas; for conveniente o atendimento a mais de um órgão; ou não for possível definir previamente o quantitativo total a ser demandado. No âmbito do Município de Espumoso, a matéria é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.597, de 29 de março de 2023, que deve ser observado cumulativamente com a Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, o ETP (itens 1, 5 e 7) justifica a adoção do SRP pela necessidade de abastecimento contínuo das unidades, pela conveniência de entregas parceladas conforme a demanda dos serviços e pela redução de perdas por vencimento e por armazenamento excessivo, não havendo obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados (art. 83 da Lei nº 14.133/2021). Tal justificativa enquadra-se nas hipóteses de contratações frequentes e

de entregas parceladas. As duas Secretarias requisitantes integram a estrutura do próprio Município, que figura como órgão gerenciador e único contratante, razão pela qual está dispensada a divulgação da Intenção de Registro de Preços (art. 86, caput e § 1º).

Diante do exposto, conclui-se que a adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se regular e adequada ao caso concreto, restando atendido o requisito legal.

3. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1 Documento de Formalização da Demanda (DFD)

O DFD é o instrumento que formaliza a demanda, devendo conter a justificativa da necessidade da contratação, a identificação da Secretaria requisitante e do responsável, e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

No caso concreto, foram juntados dois DFDs, ambos datados de 05 de outubro de 2026. O da Secretaria Municipal da Saúde identifica a Secretária e a servidora responsáveis, descreve 163 itens e respectivos quantitativos, justifica a necessidade no abastecimento das Unidades de Saúde e das equipes do SAMU e indica a fiscal. O da Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente identifica o Secretário e o servidor responsáveis, descreve 25 itens destinados aos procedimentos de esterilização de cães e gatos realizados pelo Castramóvel, indica o fiscal e vincula a despesa ao projeto/atividade 2544 – Convênio Defesa Animal – Portaria SEMA nº 128/2026. Ambos fixam o prazo pretendido de 60 (sessenta) dias para conclusão do procedimento. Os documentos atendem, em sua estrutura, ao requisito legal.

Contudo, ao confrontar os quantitativos dos dois DFDs com o quantitativo consolidado no ETP, no Termo de Referência, na pesquisa de preços e na minuta de edital, verificou-se que 19 (dezenove) dos 25 itens do Castramóvel foram corretamente somados à demanda da Saúde, mas que há divergência em quatro itens:

Item (TR)	DFD Saúde	DFD Agricultura	Soma dos DFDs	TR / Edital	Diferença
7 – Agulha hipodérmica 25x7	300	—	300	320	+20
114 – Polifix / conector 2 vias	1.000	300	1.300	1.000	−300
133 – Soro glicosado 5% 250 ml	350	150	500	350	−150
134 – Soro glicosado 5% 500 ml	550	150	700	550	−150

Assim, a demanda do Castramóvel referente aos itens 114, 133 e 134 (R$ 1.860,00, aos preços estimados) não foi incorporada ao quantitativo licitado, ao passo que o item 7 recebeu acréscimo de 20 caixas sem respaldo em nenhum dos DFDs (R$ 172,60). Observa-se, ainda, que o valor preliminar do DFD da Saúde (R$ 563.915,70) não corresponde ao produto de seus próprios quantitativos pelos preços estimados (R$ 565.603,10), e que o total geral só coincide com o valor estimado (R$ 587.157,09) em razão dessa compensação. Caso os quantitativos sejam ajustados à soma dos DFDs, o valor estimado passará a R$ 588.844,49.

Recomenda-se, portanto, que as Secretarias confirmem os quantitativos efetivamente pretendidos para os itens 7, 114, 133 e 134 e que o ETP, o TR, a pesquisa de preços e o edital sejam compatibilizados com os DFDs, com a correção do valor estimado, se for o caso.

3.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O art. 18, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar, que constitui a primeira etapa do planejamento e o fundamento para o termo de referência, devendo conter, entre outros elementos: descrição da necessidade; estimativa das quantidades com respectivas memórias de cálculo; levantamento de mercado e justificativa da solução escolhida; estimativa do valor da contratação; justificativa para o parcelamento ou não; e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

O TCU já classificou como erro grosseiro a elaboração de documentos de contratação sem justificativa de quantidades (Acórdão 2459/2021 – Plenário). Essa exigência se mantém ainda que adotado o SRP, pois a adoção do registro de preços não dispensa a demonstração de correlação entre a demanda e as quantidades licitadas.

No caso concreto, o ETP descreve a necessidade de ambas as Secretarias, demonstra o alinhamento com o Plano de Contratações Anual de 2026 (Decreto Municipal nº 3.900/2025), descreve os requisitos da contratação (validade mínima de 12 meses, regularização junto à ANVISA, AFE e licença sanitária quando exigíveis), analisa as alternativas de entrega integral e de registro de preços, estima o valor, justifica o parcelamento por item, indica gestores e fiscais, trata dos impactos ambientais e apresenta declaração de viabilidade. Está, em linhas gerais, atendido o art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

3.3 Pesquisa de preços

A estimativa do valor da contratação deve ser compatível com a realidade de mercado, considerados os preços de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas (art. 23 da Lei nº 14.133/2021). Os parâmetros prioritários são a composição de custos com base em sistemas oficiais de governo e as contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital (art. 23, § 1º, II). O preço estimado deve ser obtido por média, mediana ou menor valor de, no mínimo, três preços, desconsiderados os inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, e formalizado em documento único com indicação de fontes, método estatístico e memória de cálculo. No âmbito municipal, a matéria é disciplinada pelo Decreto Municipal nº 3.595/2023.

No caso concreto, a pesquisa foi formalizada em relatório único, com indicação das fontes, datas, descrições e valores coletados, adotando-se a média aritmética por item, com no mínimo três preços por item (143 itens com três preços, 18 com quatro e 2 com cinco), obtidos majoritariamente em contratações públicas de outros entes e, no item 6, também em sítios eletrônicos de domínio amplo. Conferidos os cálculos, as médias e os totais correspondem aos valores lançados no TR e na minuta de edital. A metodologia é, portanto, adequada e a pesquisa

apresenta-se regular. Para conferir maior segurança ao preço de referência, recomenda-se apenas o saneamento do seguinte ponto:

- divergência de descrição no item 161, que na pesquisa consta como "c/50" e, no mesmo descritivo, como "pacote contendo 100 unidades", devendo ser uniformizado com o TR.

3.4 Parcelamento do objeto

No caso de compras, o parcelamento do objeto é a regra, desde que tecnicamente viável e economicamente vantajoso (art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021), sendo obrigatória a adjudicação por item quando o objeto for divisível (Súmula TCU nº 247).

No caso concreto, o objeto foi parcelado em 163 itens autônomos, com julgamento e adjudicação por item, conforme justificado no item 8 do ETP e no item 4 do TR, o que amplia a competitividade e permite a participação de fornecedores com diferentes linhas de produtos. Não se verifica agrupamento indevido de itens. Está atendido o requisito legal.

4. DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O TR é documento obrigatório e deve conter, nos termos do art. 6º, XXIII, e do art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021: definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução e de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor e estimativas de valor. Deve, ainda, ser obrigatoriamente indicado o índice de reajuste, ainda que a vigência seja inferior a 12 meses (art. 25, § 7º).

No caso concreto, o documento contempla os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, inclusive a tabela de itens com valores unitários e totais, o prazo de entrega de até 20 dias corridos, os locais de entrega de cada Secretaria, os critérios de recebimento provisório e definitivo, o prazo de substituição de materiais recusados, os critérios de liquidação e pagamento e a vedação de antecipação de pagamento. A vigência da ata não se confunde com a das contratações dela decorrentes (item 9). Não há exigência de amostra e o objeto não se caracteriza como bem de luxo (art. 20).

Ressalva-se, contudo, que: (i) o TR não indica o índice de reajuste aplicável, devendo ser complementado com o índice adotado e sua justificativa, em harmonia com o edital e a ata; (ii) recomenda-se que o TR apresente quadro com a distribuição dos quantitativos por Secretaria e por projeto/atividade, a fim de permitir o controle da execução, sobretudo dos itens custeados pelo convênio vinculado ao projeto 2544; e (iii) a numeração dos tópicos finais do TR deve ser revisada, uma vez que os itens 10 a 13 não estão numerados.

5. DA HABILITAÇÃO DOS LICITANTES

Os requisitos de habilitação devem observar os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, limitados às condições imprescindíveis ao cumprimento do objeto (art. 37, XXI, CF). Não devem ser dispensadas as exigências de regularidade com o FGTS e a Seguridade Social, nem a declaração do art. 7º, XXXIII, da CF.

No caso concreto, a minuta de edital exige habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista (inclusive FGTS, Seguridade Social e Justiça do Trabalho), declaração do art. 7º, XXXIII, da CF e certidão negativa de falência, além de licença ou alvará sanitário e Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) expedida pela ANVISA, quando exigíveis para a atividade e para os produtos ofertados (item 5.6). Esta última exigência encontra fundamento no art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de requisito previsto em lei especial para a comercialização de produtos para saúde, e está adequadamente condicionada à sua exigibilidade. Não há exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo. Os requisitos são proporcionais e não restritivos à competitividade, restando atendido o requisito legal.

6. DA MINUTA DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO

Os requisitos da minuta de edital são aqueles do art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021. É vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando o critério for o menor preço (art. 56, § 1º). A ata de registro de preços terá vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84). O instrumento de contrato somente pode ser substituído por instrumento equivalente nas hipóteses do art. 95, I e II.

No caso concreto, a minuta de edital adota o modo de disputa aberto (item 9.1), não veda a participação de cooperativas nem de consórcios, prevê os critérios de desempate legais (item 10), o prazo de validade das propostas, o prazo recursal de 3 (três) dias úteis e o prazo de impugnação compatível com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, foram identificadas as seguintes inconsistências que deverão ser corrigidas antes da publicação:

- há contradição quanto ao índice de reajuste: o item 8.9 do edital adota o INPC, enquanto o item 22.4 do edital e a cláusula 4.5 da ata adotam o IPCA/IBGE, devendo ser uniformizado um único índice em todos os instrumentos e no TR;
- o item 15.6 prevê a "perda da garantia de proposta", garantia que não é exigida no certame (art. 58), devendo a menção ser excluída;
- a numeração dos subitens 3.3.7 a 3.3.10 deve ser corrigida para 3.2.7 a 3.2.10.

No que se refere à Ata de Registro de Preços, a minuta prevê vigência de 12 (doze) meses e possibilidade de prorrogação condicionada à vantajosidade, em atenção ao art. 84 da Lei nº 14.133/2021, bem como o cadastro de reserva e as hipóteses de cancelamento do registro. Recomenda-se, todavia, que o termo inicial seja fixado a partir do primeiro dia útil

subsequente à divulgação da ata no PNCP, e não da assinatura, uniformizando-se o item 16.1 do edital e o item 9 do TR, salvo disposição diversa do Decreto Municipal nº 3.597/2023. Recomenda-se, ainda, corrigir a cláusula 1.1, que indica o Termo de Referência como "Anexo I" do edital, quando este figura como Anexo II, e que menciona "Edital de Pregão Eletrônico nº 068/2026", quando se trata do Pregão Eletrônico nº 040/2026, Edital nº 068/2026; bem como uniformizar a remissão aos dispositivos legais sobre a vigência dos contratos (cláusula 2.3 da ata e item 16.2 do edital).

Quanto ao instrumento contratual, a ata (cláusula 3.1) admite a substituição do contrato por nota de empenho ou instrumento equivalente. No caso, trata-se de bens de consumo com entrega em até 20 (vinte) dias corridos após a ordem de fornecimento, o que caracteriza entrega imediata (art. 6º, X), sem obrigações futuras de assistência técnica, enquadrando-se na hipótese do art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021. A substituição é, portanto, regular, devendo a nota de empenho ou ordem de fornecimento fazer referência à ata, ao edital e ao TR, de modo a incorporar as obrigações de validade mínima, substituição de produtos e sanções (art. 95, § 1º).

7. DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA PUBLICIDADE

A indicação da disponibilidade orçamentária é exigência legal (art. 150 da Lei nº 14.133/2021 e art. 10, IX, da Lei nº 8.429/1992). Em se tratando de SRP, a indicação da dotação orçamentária somente é exigível para a formalização do contrato ou instrumento equivalente (no mesmo sentido, art. 17 do Decreto Federal nº 11.462/2023). Ainda assim, por se tratar em parte de recursos vinculados a finalidades específicas, cuja utilização se restringe ao objeto da vinculação (art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000), impõe-se verificar desde já se os saldos existentes comportam a contratação planejada.

No caso concreto, consta dos autos informação de disponibilidade orçamentária subscrita pelo Contador responsável do Município, indicando a existência de saldo positivo nas dotações vinculadas aos projetos/atividades 2063 (Bloco de Manutenção Atenção Primária), 2064 (Incentivo Sociodemográfico – PIAPS), 2035 (Programa SALVAR/SAMU), 2130 (Bloco de Manutenção Atenção Especializada – SAMU), 2038 (Equipes de Atenção Primária Prisional) e 2544 (Convênio Defesa Animal – Portaria SEMA nº 128/2026), elemento 3390.30 (material de consumo). Está atendida, portanto, a exigência de indicação da disponibilidade orçamentária, subscrita por profissional habilitado.

Recomenda-se, ademais, que: (i) nenhuma ordem de fornecimento seja emitida sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964) e nos limites do saldo existente no respectivo projeto/atividade, devendo a informação contábil ser atualizada em data próxima à publicação do edital e a cada aquisição; (ii) os itens destinados ao Castramóvel sejam custeados exclusivamente pelo projeto 2544, verificando-se que seu saldo comporta a demanda da Secretaria da Agricultura (R$ 23.241,39, aos preços estimados) e que os itens são compatíveis com o plano de trabalho do convênio; e (iii) os itens da Saúde sejam empenhados no

projeto/atividade correspondente ao serviço a que se destinam (Atenção Primária, SAMU ou Atenção Prisional), em observância à vinculação dos respectivos blocos de financiamento.

No que tange à publicidade, a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual (Decreto Municipal nº 3.900/2025), e deverá ser assegurada a divulgação do edital e seus anexos no PNCP e no sítio eletrônico oficial do Município, com publicação do extrato na forma do art. 54, § 1º, e com prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação e a apresentação de propostas (arts. 54 e 55, I, "a", da Lei nº 14.133/2021), o que pressupõe a correção da data da sessão apontada no tópico anterior.

8. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e ressalvado o juízo de mérito da Administração quanto aos aspectos técnicos, econômicos e financeiros da contratação, que escapam à análise deste órgão consultivo, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, OPINA-SE PELA REGULARIDADE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, condicionada ao atendimento das seguintes ressalvas, antes da publicação do edital:

- compatibilização dos quantitativos dos itens 7, 114, 133 e 134 com os DFDs, com a correção do valor estimado no ETP, no TR, na pesquisa de preços, no edital e no DFD da Saúde, se for o caso;
- complementação do item 4 do ETP com a memória de cálculo dos quantitativos da Saúde e do Castramóvel;
- inclusão do índice de reajuste no TR, uniformizando-o no edital (itens 8.9 e 22.4) e na ata (cláusula 4.5), e inclusão do quadro de distribuição dos quantitativos por Secretaria e projeto/atividade;
- adequação da minuta de ata quanto ao termo inicial da vigência, à referência ao anexo do TR e ao número do pregão (cláusula 1.1) e às sanções (cláusula 8.1);
- atualização da informação contábil em data próxima à publicação, com observância da vinculação do projeto 2544 aos itens do Castramóvel e dos blocos de financiamento da Saúde aos respectivos serviços.

No mais, verificou-se que o objeto foi adequadamente caracterizado como bem comum, com critério de julgamento pelo menor preço por item; que a adoção do Sistema de Registro de Preços está justificada e em conformidade com o Decreto Municipal nº 3.597/2023; que a pesquisa de preços observa metodologia adequada, com no mínimo três preços por item; que o parcelamento do objeto em itens está corretamente justificado; que os requisitos de habilitação são proporcionais e não restringem a competitividade; que há indicação de dotação orçamentária com saldo, subscrita pelo Contador responsável; que a minuta de edital adota o modo de disputa aberto e não restringe a participação de cooperativas e consórcios; e que a substituição do contrato por nota de empenho encontra amparo no art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021.

Superadas as ressalvas acima indicadas, com a devida comprovação de seu saneamento nos autos, poderá o certame ter regular prosseguimento, dispensada nova remessa à Procuradoria do Município, salvo se sobrevier dúvida jurídica ou alteração relevante nas condições da contratação.

É o parecer, que se submete à apreciação superior.

Espumoso/RS, 27 de outubro de 2026.

Kauane Toledo Moraes
Procuradora Jurídica do Município
OAB/RS 136.701