PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

PARECER Nº 0685/2026 São Leopoldo, 27 de outubro de 2026

DE: Procuradoria-Geral do Município – PGM

PARA: Secretaria Municipal de Compras e Licitações - SECOL

ASSUNTO: GRP nº 2026-9978. SEMSAD. Pregão Eletrônico nº 10024/2026. Sistema de Registro de Preços para futura aquisição de cestas básicas destinadas aos pacientes acompanhados pelo Serviço de Atendimento Especializado (SAE). Análise jurídica da fase preparatória e da minuta do edital. Lei Federal nº 14.133/2021.

I- DA SÍNTESE DO PEDIDO

Trata-se de expediente administrativo (Processo Eletrônico GRP nº 2026-9978), iniciado pela Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAD), em 21/08/2026, e encaminhado a esta Procuradoria-Geral pela Secretaria Municipal de Compras e Licitações (SECOL), em 19/10/2026, para análise jurídica prévia da fase de planejamento do Pregão Eletrônico nº 10024/2026.

O objeto da licitação consiste no registro de preços para futura aquisição de até 1.000 (mil) cestas básicas, destinadas aos pacientes acompanhados pelo Serviço de Atendimento Especializado (SAE), em situação de vulnerabilidade social e em tratamento de tuberculose e/ou outras condições clínicas acompanhadas pelo serviço.

É o breve relatório.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria-Geral do Município – PGM, nos termos do art. 6º, I, da Lei Municipal nº 10.554/2026, prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou contábil-financeira.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Ademais disso, entende-se que as manifestações da PGM são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

Desta forma, cumpre referir que o presente Parecer não adentrará no mérito da conveniência e oportunidade, bem como da necessidade desta contratação, haja vista que tal análise compete ao órgão solicitante, visto sua competência legal. Assim, este Parecer analisará, apenas, a legalidade e regularidade do pedido, com base nos elementos constantes dos autos do presente Processo Administrativo em análise.

III - FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, insta salientar que o procedimento administrativo deve observar os princípios que regem a Administração Pública, os quais constam expressamente no caput do art. 37 da CF/88, nos seguintes termos:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Ainda, a Administração Pública deve observar o quanto disposto no inciso XXI do mesmo art. 37 da CF/88:

> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

> condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Faz-se necessária, ainda, a observância de outras diretrizes, que o administrador público deve considerar nas compras/contratações. Trata-se da relação custo versus benefício, ou seja, o gestor deverá avaliar qual a melhor alternativa atenderá o interesse público desejado, visando escolher a proposta mais vantajosa.

No presente caso, sobreveio a esta Procuradoria-Geral pedido de vista prévia da fase de planejamento do Pregão Eletrônico nº 10024/2026, destinado ao Sistema de Registro de Preços para futura aquisição de até 1.000 (mil) cestas básicas, destinadas aos pacientes acompanhados pelo Serviço de Atendimento Especializado (SAE), com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 10.470/2023.

Conforme consta dos autos, o Estudo Técnico Preliminar [D731070] descreve a necessidade de fornecimento de cestas básicas aos pacientes em tratamento de tuberculose e demais usuários em situação de vulnerabilidade socioeconômica, destacando a importância do apoio alimentar para a continuidade do tratamento e a redução do abandono terapêutico.

Registra, ainda, que a adoção do Sistema de Registro de Preços possibilita aquisições parceladas conforme a demanda do serviço, proporcionando maior flexibilidade e continuidade no atendimento aos usuários.

A modalidade Pregão Eletrônico mostra-se adequada à natureza do objeto, considerando tratar-se de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, nos termos do art. 29 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em relação à fase preparatória do processo licitatório, tem-se a exigência de alguns requisitos essenciais, conforme dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

No que se refere ao Sistema de Registro de Preços, o art. 82, § 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece:

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

> § 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:
>
> I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
>
> II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
>
> III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
>
> IV - atualização periódica dos preços registrados;
>
> V - definição do período de validade do registro de preços;
>
> VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Nos termos do art. 82 da mesma Lei, o edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais e deverá dispor, entre outros aspectos, sobre:

> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III - a possibilidade de prever preços diferentes:
>
> a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
>
> b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
>
> c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
>
> d) por outros motivos justificados no processo;
>
> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
>
> VI - as condições para alteração de preços registrados;
>
> VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
>
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

> registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
>
> IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

No que se refere à adoção do Sistema de Registro de Preços, cumpre observar a exigência de realização prévia do procedimento de intenção de registro de preços (IRP), destinado a possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na futura ata, conforme dispõe o art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021:

> Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
>
> § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

A realização da IRP permite a consolidação das demandas e a ampliação dos quantitativos estimados, favorecendo a economia de escala e a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

No caso concreto, não se identificou nos autos a comprovação da realização do procedimento ou a justificativa de sua dispensa. Assim, recomenda-se a complementação da instrução processual com a respectiva documentação, observando-se o disposto no art. 86, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em relação à definição das quantidades estimadas, verifica-se que os documentos preparatórios indicam o quantitativo máximo de 1.000 (mil) cestas básicas, destinadas ao atendimento das necessidades do Serviço de Atendimento Especializado (SAE).

O Termo de Referência [D731075] apresenta justificativa para os quantitativos, considerando o histórico de consumo dos últimos exercícios, a demanda anual de pacientes acompanhados pelo Programa Municipal de Controle da Tuberculose e o atendimento de usuários em situação de vulnerabilidade social.

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

Contudo, embora apresentada a justificativa, não se identificou nos autos o respectivo relatório histórico de consumo do SAE, tampouco memória de cálculo que demonstre objetivamente como foi apurado o quantitativo estimado, conforme exige o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, que prevê a apresentação das estimativas das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

A indicação dos quantitativos, especialmente no âmbito do Sistema de Registro de Preços, deve estar acompanhada de elementos que evidenciem sua compatibilidade com a demanda administrativa, tendo em vista o impacto das estimativas na formação dos preços pelos licitantes e na vantajosidade da contratação. Sobre o tema, leciona o Professor Edgar Guimarães:[1]

> *"Especificar as quantidades do objeto, ainda que de forma estimada, é providência necessária que se opera tanto em favor da Administração Pública, quanto dos licitantes que irão participar da licitação. É benéfica para a entidade licitadora, pois em razão das quantidades fixadas no instrumento convocatório há grande probabilidade de se obter preço melhor em razão da economia de escala. Para os licitantes, a definição do objeto de forma clara e precisa, além de absolutamente indispensável à elaboração de uma proposta boa e firme, se constitui em postulado de igualdade entre aqueles que participam do certame."*

Assim, recomenda-se a complementação da instrução processual com os dados históricos de consumo do SAE e a respectiva memória de cálculo, ou outros elementos técnicos que demonstrem objetivamente a estimativa de 1.000 (mil) cestas básicas.

No que se refere à pesquisa e à estimativa de preços, o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021[2] estabelece que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os

[1] GUIMARÃES, Edgar. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) et al. *Manual de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 5. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 328.

[2] 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

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

preços praticados no mercado, considerando os quantitativos previstos e a potencial economia de escala, admitindo-se a utilização combinada ou não de diferentes parâmetros de pesquisa.

No caso concreto, a pesquisa de preços inicialmente apresentada foi objeto de apontamentos pela SECOL, em razão da utilização de referências de cestas básicas com composições distintas daquelas pretendidas pela Administração.

Em atendimento às orientações, a Secretaria demandante apresentou nova pesquisa individualizada dos componentes da cesta básica, conforme Anexo I Ajustado [D726217], contemplando quatro referências de preços para cada um dos 11 gêneros alimentícios, com utilização de contratações públicas e pesquisas junto a fornecedores.

Verifica-se, portanto, que houve complementação da pesquisa de preços, com utilização de parâmetros previstos no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvando-se que a avaliação da comparabilidade dos produtos pesquisados e da adequação dos preços constitui matéria de natureza predominantemente técnica e administrativa.

Quanto ao critério de julgamento, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar [D731070] faz referência à adjudicação por item, enquanto a minuta do Edital [D737798] prevê o julgamento pelo menor preço global, correspondente ao fornecimento da cesta básica completa, razão pela qual se recomenda a adequação do Estudo Técnico Preliminar, de

---

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.
[...]

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

modo a compatibilizá-lo com o critério previsto no instrumento convocatório.

No que diz respeito à previsão orçamentária, verifica-se que o Pedido de Compra nº 2026/10791 [R23188169] apresenta a indicação da dotação orçamentária correspondente. Ressalta-se, contudo, que, em se tratando de Sistema de Registro de Preços, a existência de preços registrados não implica obrigação de aquisição integral dos quantitativos estimados, devendo a disponibilidade orçamentária ser observada por ocasião das contratações decorrentes da ata.

Cumpre salientar, contudo, que a aferição da adequação dos quantitativos estimados, da metodologia empregada na pesquisa de preços e da viabilidade econômica das condições de fornecimento constitui matéria de natureza predominantemente técnica e administrativa, cuja análise e justificativa competem à Secretaria demandante.

Por fim, registra-se que a presente manifestação possui natureza jurídica opinativa, fundamentada na análise dos aspectos jurídicos do planejamento da licitação, cabendo à autoridade competente a decisão quanto ao prosseguimento do procedimento, não estando vinculada às conclusões deste parecer.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Município **NÃO VISLUMBRA ÓBICE** ao prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 10024/2026, destinado ao Registro de Preços para futura aquisição de cestas básicas pela Secretaria Municipal de Saúde (SEMSAD), **ressalvando-se a recomendação de comprovação da realização da Intenção de Registro de Preços (IRP) ou justificativa de sua dispensa, de complementação da instrução com elementos técnicos que fundamentem os quantitativos estimados e de adequação do Estudo Técnico Preliminar ao critério de julgamento previsto no edital.**

Ressalta-se que a disponibilidade orçamentária deverá ser verificada previamente à formalização das contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

Por fim, registra-se que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
Estado do Rio Grande do Sul
PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
E-mail: procuradoria@saoleopoldo.rs.gov.br
Telefone: 51. 2200 -0250

tendo o condão de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Seguem os autos para análise e deliberação do Senhor Secretário Municipal de São Leopoldo.

É o parecer.

À consideração do Sr. Procurador-Geral do Município.

LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA
Procurador do Município
OAB/RS 89.147

Assinado eletronicamente por **LUIZ FELIPE GERMANI FERREIRA,** em 27/10/2026 11:57:26
Para conferir a autenticidade do documento acesse https://grp.saoleopoldo.rs.gov.br/erp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270 e informe a chancela EBC8.UPX1.IXPT.SCQU