MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0577/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos documento de formalização da demanda, quantitativo, estudo técnico preliminar, mapa de risco, histórico de consumo, pedido de compras, pesquisas de preços, quadro comparativo, análise dos preços, justificativa da escolha dos fornecedores, levantamento de mercado, termo de referência, despacho, análise da auditoria, termo de referência, despacho para Controladoria de Licitações, minuta do edital, decreto de designação de pregoeiros, despacho, despacho, despacho, minuta de contrato.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais e insumos laboratoriais para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R$ 25.693,79 (Vinte e cinco mil seiscentos e noventa e três reais, setenta e nove centavos).
Participação	Exclusivo para ME E EPP

2. OPINIÃO JURÍDICA

2.1 PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI 14.133/2021.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei. Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art. 40 e 47 da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á o pregão "sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

A SEMUS no termo de referência justificou o objeto licitado como serviço comum da seguinte forma:

> 2. CLASSIFICAÇÃO DO BEM COMUM (Art. 6° Inciso XIII; Art. 20; Art. 29 da Lei nº14.133/2021; Decreto Municipal nº59.671/23 Art. 1°, §1º):
>
> 2.1. Nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. No caso da presente contratação, os materiais e insumos laboratoriais objeto do Termo de Referência possuem características, padrões de qualidade, unidades de fornecimento, apresentações e especificações técnicas que podem ser definidos de forma objetiva pela Administração, mediante parâmetros usualmente adotados no mercado. As especificações estabelecidas no Termo de Referência permitem a identificação precisa dos produtos pretendidos, possibilitando a formulação de propostas pelos licitantes e a posterior verificação de sua conformidade com os requisitos estabelecidos pela Administração. A classificação como bem comum não significa que a análise das propostas se

limitará exclusivamente ao preço, uma vez que deverão ser observados, além do critério econômico estabelecido no edital, o atendimento integral às especificações técnicas, às condições de fornecimento e aos demais requisitos previstos no Termo de Referência e no instrumento convocatório.

2.2. Ressalta-se que os materiais e insumos laboratoriais pretendidos são produtos disponíveis no mercado, comercializados por diversos fornecedores especializados, cujas características e padrões de qualidade podem ser previamente definidos de maneira objetiva, sem necessidade de avaliação subjetiva ou de solução técnica singular.

2.3. Dessa forma, considerando que os padrões de desempenho, qualidade e características dos produtos podem ser objetivamente especificados com base em parâmetros usuais de mercado, conclui-se que o objeto da presente contratação se enquadra como aquisição de bens comuns, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, sendo compatível com a adoção da modalidade Pregão, conforme a legislação aplicável.

Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no Estudo técnico preliminar:

3. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

3.1. A presente contratação decorre da necessidade permanente do Laboratório Municipal João Luiz da Silva de dispor de materiais e insumos laboratoriais indispensáveis à realização dos exames destinados ao apoio diagnóstico, à prevenção, ao controle e ao acompanhamento de agravos de interesse da saúde pública, especialmente doenças tropicais e infectocontagiosas, incluindo leishmaniose, tuberculose e hanseníase, no âmbito da rede municipal de saúde.

3.2. A necessidade encontra fundamento no art. 196 da Constituição Federal, que estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Nesse contexto, a manutenção da capacidade operacional do laboratório municipal constitui medida necessária à efetivação das ações de saúde desenvolvidas pelo Município.

3.3. A Lei Federal nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, estabelece que as ações e serviços de saúde devem ser organizados de forma a assegurar a assistência integral à população. A referida legislação também contempla, no campo de atuação do SUS, a execução de ações de vigilância epidemiológica, entendida como instrumento destinado ao

conhecimento, à detecção e à prevenção de mudanças nos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar medidas de prevenção e controle de doenças e agravos.

3.4. Nesse sentido, a disponibilidade regular de materiais e insumos laboratoriais mostra-se essencial para assegurar que o Laboratório Municipal mantenha condições adequadas para receber, processar e analisar amostras biológicas, realizar os procedimentos laboratoriais previstos nos protocolos adotados pelo serviço e emitir resultados, contribuindo para o diagnóstico, acompanhamento clínico e monitoramento epidemiológico dos usuários atendidos pela rede municipal de saúde.

3.5. A aquisição pretendida também se relaciona diretamente às ações de vigilância epidemiológica e controle de doenças, uma vez que a disponibilidade de insumos adequados permite a execução regular dos exames necessários à investigação e ao acompanhamento de casos suspeitos ou confirmados, contribuindo para a adoção tempestiva das medidas assistenciais e de saúde pública cabíveis.

3.6. No caso específico da tuberculose, hanseníase e leishmaniose, a disponibilidade dos insumos necessários aos procedimentos laboratoriais contribui para a identificação e confirmação diagnóstica de acordo com os métodos e protocolos adotados pelo serviço, favorecendo a adoção oportuna das condutas assistenciais, o acompanhamento dos pacientes e o desenvolvimento das ações de vigilância, prevenção e controle dos agravos.

3.7. A ausência, insuficiência ou descontinuidade no fornecimento desses materiais poderá comprometer a capacidade operacional do laboratório, ocasionando redução ou paralisação de procedimentos, necessidade de encaminhamento de amostras para outros serviços, aumento do tempo de resposta diagnóstica, sobrecarga de unidades de referência e prejuízo à continuidade das ações de assistência e vigilância em saúde. Tais consequências podem comprometer a eficiência e a efetividade dos serviços prestados à população, especialmente nos casos que dependem de diagnóstico e acompanhamento oportunos.

3.8. A contratação mostra-se igualmente necessária para garantir a regularidade, padronização, qualidade, segurança e rastreabilidade dos materiais empregados nos procedimentos laboratoriais, observando-se as especificações técnicas, condições de armazenamento, validade, compatibilidade com equipamentos e metodologias utilizadas pelo Laboratório Municipal e demais requisitos aplicáveis aos produtos destinados à área da saúde.

3.9. A aquisição deverá observar, ainda, os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados ao planejamento, à

eficiência, ao interesse público, à economicidade, à segurança jurídica e à adequada caracterização da necessidade administrativa. A contratação deverá ser estruturada de modo a assegurar o atendimento da demanda do laboratório pelo período previsto, evitando aquisições fragmentadas, desabastecimento e interrupções na prestação dos serviços públicos de saúde.

3.10. A medida também se mostra compatível com o princípio da continuidade dos serviços públicos, considerando que os exames laboratoriais constituem atividade de apoio essencial à assistência e às ações de vigilância em saúde desenvolvidas pelo Município. A manutenção do estoque em níveis adequados permite reduzir o risco de interrupção das atividades e proporcionar maior previsibilidade à gestão dos insumos laboratoriais.

3.11. Ressalta-se que a contratação não se destina à ampliação indiscriminada do estoque, mas ao atendimento de uma necessidade administrativa e assistencial contínua, mediante dimensionamento das quantidades com base no consumo, na demanda estimada, no histórico de utilização e nas necessidades operacionais do Laboratório Municipal, observadas as disponibilidades orçamentárias e os princípios da eficiência e da economicidade.

3.12. Dessa forma, a contratação pretendida revela-se necessária e adequada ao atendimento do interesse público, na medida em que contribuirá para a manutenção da capacidade operacional do Laboratório Municipal João Luiz da Silva, assegurando condições para a realização dos exames laboratoriais necessários à assistência à saúde, à vigilância epidemiológica, à prevenção e ao controle de doenças e agravos, em consonância com os princípios constitucionais que regem o Sistema Único de Saúde e com as disposições da Lei nº 8.080/1990 e da Lei nº 14.133/2021.

Posto isso, a modalidade escolhida está correta considerando que a natureza do objeto/serviço é comum.

2.2 Justifica para o parcelamento ou não da solução.

No caso em tela, o tipo de licitação escolhido foi o menor preço por item conforme o edital. A SEMUS no termo de referência indicou que:

12. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

12.1. A contratação será estruturada por item, considerando a natureza divisível dos materiais e insumos laboratoriais e a possibilidade de aquisição e

fornecimento de cada produto de forma independente, sem comprometer a funcionalidade da solução.

12.2. O parcelamento mostra-se tecnicamente adequado e economicamente vantajoso, considerando que os itens possuem características, especificações, unidades de fornecimento e finalidades distintas, permitindo a participação de fornecedores especializados em diferentes produtos laboratoriais.
12.3. A adoção do critério de julgamento por item favorece a ampliação da competitividade, permitindo que empresas aptas a fornecer determinados materiais participem da licitação sem a necessidade de atender à totalidade dos itens.

12.4. Não foram identificados prejuízos relevantes à economia de escala, uma vez que os materiais podem ser fornecidos de forma independente, sem comprometer a qualidade, a eficiência ou a execução da solução.

12.5. Dessa forma, considerando os aspectos técnicos, econômicos e de competitividade, conclui-se que o parcelamento por item é a alternativa mais adequada, por ampliar a participação de fornecedores, favorecer a obtenção de propostas mais vantajosas e promover maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Entende-se justificado tal item.

2.3 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, ao final da fase preparatória o processo licitatório “seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”.

Conforme Marçal Justen Filho[1], trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”. Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam-se na instrução:

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho.

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	100028/2026
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Atendido
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei 14133/21)	ID nº 1801303;
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1782686;
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1784771;
Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1784771;
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1784777;
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1784771;
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1800053;
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1801302;
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	ID nº 1800053;
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	ID nº 1790386;
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	ID nº 1790386;
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	-
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	ID nº 1785982;
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	SRP

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e juntada da pendência instrutória acima destacada, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida.

2.6 Das exigências para utilização do SRP

Quanto às exigências para o Sistema de Registro de Preços, a Lei n. 14.133/2021 elenca os seguintes requisitos mínimos:

Se a licitação é para SRP	SIM
Especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida	ID nº 1801302
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no art. 82, inciso I e II da Lei n. 14.133/2021, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;	ID nº 1801302
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1801302
Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados	ID nº 1801302
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1801302
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1801302
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1801302

Em relação à minuta da ata de registro de preços (id nº 1801302), verifica-se que atende às exigências do art. 85 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, agregando as cláusulas obrigatórias insculpidas nas referidas normas, considerada sua característica materializadora da relação jurídica, conforme orientação doutrinária[2].

[2] É relevante assinalar que o registro de preços produz um vínculo jurídico entre a Administração e o licitante vencedor. Trata-se de uma relação jurídica de natureza contratual, que se peculiariza por se tratar de uma espécie de contrato preliminar. Na "ata" estão estabelecidas as condições obtidas na licitação e ali se formaliza a obrigação do particular de promover as contratações futuras nos termos obtidos no certamente. Por outro lado, a Administração também é vinculada pelas condições obtidas na licitação e formalmente previstas na ata. Isso não significa que a Administração seja obrigada a contratar. O que se estabelece é que o contrato fundado num sistema de registro de preços deverá ser compatível com as condições resultantes do certame e complementadas na "ata. (...) A "ata" de registro de preços" está para o SRP assim como o instrumento de Contrato está para os contratos administrativos específicos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. (justen Filho, marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / marçal justen Filho – 17. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 316/317.

3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em apreço, trata-se de Pregão com Sistema de Registro de Preços SRP, merecendo destaque que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, que tem como finalidade formalizar a relação jurídica decorrente de eventual contratação pautada na ARP. Assim, para realização do pregão com sistema de registro de preços não consta necessária/obrigatória a juntada da minuta de contrato, uma vez que sequer há obrigatoriedade da Administração em efetivamente contratar os itens presentes na ARP, conforme dispõe o próprio art. 82 da Lei n. 14.133/21.

Todavia, há juntada da minuta do contrato no trâmite #27.

4. Da divulgação

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei n° 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente[3]. Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º , inciso III, da Lei 14.133/2021.

5. Conclusão

Ante o exposto, **a PGM opina pela viabilidade jurídica do procedimento licitatório.**

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

[3]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. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Vilhena, 04 de novembro de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal

IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO

Assinado de forma digital por IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO
Dados: 2026.11.04 10:57:40 -04'00'