MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0618/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos documentos de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, histórico de consumo, termo de autorização, quantitativo, pesquisa de preços, quadro comparativo, levantamento de mercado, termo de referência, pedido de compras, despacho, análise da auditoria, justificativa, pesquisa de preços, termo de referência, despacho, minuta do edital, decreto de designação de pregoeiros, despacho, cotações, 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	Formação de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de Carimbos, Crachás e Serviços de Fotocópias (xerox, impressão, encadernação e plastificação) 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$ 209.314,29 (Duzentos e nove mil e trezentos e quatorze reais e vinte e nove centavos).
Participação	Mista: Ampla e cota exclusiva 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 14.133/2021; Decreto Municipal 59.671/2023, Art. 1º §1º):**
>
> 2.1. O objeto enquadra-se na classificação de qualidade comum por apresentar padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no ato convocatório e no presente Termo de Referência, por meio de especificações usuais do mercado e executada por grande número de empresas e Instituições do mercado, sem especificações técnicas complexa (**Art. 29 da Lei 14.133/2021**).

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

3.DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE (Art. 18° §1º Inciso I da Lei 14.133/21):

A Secretária Municipal de Saúde utiliza materiais de expediente como carimbos, crachás, serviços de fotocópias para assegurar a continuidade e o adequado funcionamento das atividades administrativas e operacionais desenvolvidas pelos diversos setores da instituição. Os crachás de identificação são essenciais para promover o controle de acesso às dependências da instituição, possibilitando a identificação rápida e segura de servidores, colaboradores, visitantes e prestadores de serviços. Além de contribuir para a segurança institucional, sua utilização fortalece a padronização da identidade visual, transmite maior organização e profissionalismo e proporciona maior credibilidade perante a população e os demais órgãos públicos. Os carimbos constituem instrumentos indispensáveis para a autenticação de documentos, emissão de pareceres, validação de processos administrativos e prática de outros atos oficiais, conferindo maior agilidade, padronização, segurança e confiabilidade aos procedimentos internos, reduzindo o tempo despendido em atividades operacionais e aumentando a eficiência administrativa.

Da mesma forma, os serviços de fotocópias (cópias, impressões, encadernações e plastificação) são necessários para a reprodução de apostilas, manuais, materiais de capacitação, formulários, apresentações, documentos técnicos e demais materiais utilizados nas atividades institucionais, especialmente em treinamentos, reuniões, campanhas e ações desenvolvidas pelas unidades administrativas e assistenciais. Ressalta-se que a disponibilização desses serviços atende às necessidades permanentes da instituição, contribuindo para o cumprimento das exigências legais e administrativas relacionadas à formalização, identificação e preservação documental, bem como para a continuidade dos serviços prestados, evitando prejuízos ao desempenho das atividades administrativas. Diante do exposto, o uso de carimbos, crachás e serviços de fotocópias mostra-se plenamente justificada, por representar medida necessária ao fortalecimento da gestão administrativa, à otimização dos processos internos, à melhoria da comunicação institucional e ao atendimento contínuo das demandas dos diversos setores, assegurando maior qualidade, economicidade, eficiência e regularidade na prestação dos serviços públicos.

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 lote conforme o edital. A SEMUS no estudo técnico preliminar indicou que:

11. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO (Art. 18° §1º Inciso VIII da Lei 14.133/21):

11.1. O parcelamento refere-se ao objeto a ser licitado e representa a sua divisão no maior número de parcelas possíveis que se forem viáveis técnica e economicamente, com vistas à ampliação da competitividade. Trata-se de obrigação disposta no Art. 47, Inciso II, §1º da Lei nº 14.133/2021.

11.2. O não parcelamento do objeto, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa, tão somente, assegurar a gerência em um processo licitatório, mas também, atingir a sua finalidade e efetividade, que é a de atender a contento as necessidades da Administração Pública.

11.3. A divisão de lotes deste processo licitatório justifica-se por grupos com mesmas características, garantindo assim a melhor concorrência no certame visto que empresas que são especificas na fabricação e venda de determinado lote possa participar.

11.4. A divisão em lotes neste caso propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de um número excessivo de chamadas, homologação, extrato de contrato além da economicidade de tempo e agilidade na aquisição dos itens.

11.5. A pesquisa de mercado realizada comprova que diversas empresas fornecem os objetos propostos, não ocasionando restrições na concorrência ou competitividade do certame.

11.6. Do não parcelamento dos serviços:.

a) Devido as características dos serviços a serem contratados não haverá parcelamento ou individualização da solução, sendo desnecessária a contratação de duas ou mais empresas para a prestação de serviço.

b) Os itens constantes nos lotes 03 deverão compor um único grupo, pois, a contratação de forma integrada proporciona maior agilidade no atendimento da demanda, evita a possibilidade de problemas de responsabilidade compartilhada por empresas distintas atuando no mesmo ambiente, e finalmente concorre para a economia de ganho de escala por concentrar as despesas administrativas em uma única contratação.

11.7. Assim, dentro da competência discricionária que é assegurada à Administração, optou-se por adotar o critério de julgamento e divisão por lotes, que se reputa mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas no presente caso.

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:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	98103/2026
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)	Trâmite #21
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	Trâmite #4
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	Trâmite #5
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.	Trâmite #5
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Trâmite #6
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.	Trâmite #5
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	Trâmite #17
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	Trâmite #21
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	Trâmite #17
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	Trâmite #9
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Trâmite #9

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

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)	Trâmite #7
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	Trâmite #21
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;	Trâmite #21
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	Trâmite #21
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	Trâmite #21
Critérios de aceitação do objeto	Trâmite #21
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	Trâmite #21
Condições para alteração de preços registrados	Trâmite #21

Em relação à minuta da ata de registro de preços (trâmite #21), 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].

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 #30.

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

[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] 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 §

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.

Vilhena, 10 de novembro de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal

IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO

Assinado de forma digital por IGOR DEMETRIO VANUCCI CARDOSO
Dados: 2026.11.10 10:53:51 -04'00'

2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.