PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 2759/2026 (Processo Licitatório nº 354/2026)

Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 035/2026 – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de equipamentos médico-hospitalares, mobiliários, utensílios e acessórios destinados à estruturação e qualificação das Unidades de Saúde, das ações da Vigilância em Saúde e da Farmácia de Medicamentos Especiais do Município de Espumoso.

Secretaria Requisitante: SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE

Valor Estimado: R$ 175.615,21 (cento e setenta e cinco mil, seiscentos e quinze reais e vinte e um 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 47 (quarenta e sete) itens e com valor estimado de R$ 175.615,21 (cento e setenta e cinco mil, seiscentos e quinze reais e vinte e um centavos), a ser custeado com recursos da Portaria nº 1.228/2025, da Medida Provisória nº 1.218/2024 e da Portaria SES/RS nº 1.253/2025, além de dotação de material de consumo da Atenção Primária.

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

- Documento de Formalização da Demanda (DFD), datado de 09 de setembro de 2026;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP), datado de 09 de setembro de 2026;
- Relatório de Pesquisa de Preços, emitido em 09 de setembro de 2026;
- Termo de Referência, intitulado "Projeto Básico", datado de 09 de setembro de 2026;
- Balancetes Orçamentários da Despesa referentes aos projetos/atividades 2063, 2197, 2533 e 2535, emitidos em 14 de setembro de 2026, sem assinatura dos responsáveis e insuficientes;
- Minuta de Edital (Edital nº 064/2026);
- Minuta de Ata de Registro de Preços (Anexo III).

Registra-se que 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 bens possuem natureza comum, sendo suas especificações usuais de mercado e passíveis de definição objetiva. 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 (item 6) justifica a adoção do SRP pela necessidade de aquisições parceladas, condicionadas à priorização dos itens pela Secretaria, à disponibilidade dos recursos e à compatibilidade de cada item com a respectiva fonte de financiamento, não havendo obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados (art. 83 da Lei nº 14.133/2021). Tal justificativa enquadra-se na hipótese de entregas parceladas e de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser efetivamente adquirido, afastando a caracterização de contratação única e integral vedada pelo Acórdão TCU nº 1351/2025 – Plenário. O Município 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, o DFD identifica a Secretaria Municipal da Saúde como requisitante, indica a Secretária responsável e a servidora responsável, descreve os 47 itens e respectivos quantitativos, apresenta a justificativa da necessidade vinculada à estruturação das Unidades de Saúde Dr. Rene Baccin e Dr. Gerardo Barbosa, da Vigilância em Saúde e da Farmácia de Medicamentos Especiais, estima o valor da contratação e fixa o prazo pretendido de 45 (quarenta e cinco) dias para conclusão do procedimento, em razão dos prazos de execução dos respectivos atos de repasse. Os quantitativos indicados no DFD são coincidentes com os do ETP, do Termo de Referência e da minuta de edital. Está, portanto, atendido o requisito legal.

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, demonstra o alinhamento com o Plano de Contratações Anual de 2026 (Decreto Municipal nº 3.900/2025), analisa as alternativas de mercado (manutenção, remanejamento, locação, adesão a ata e aquisição própria), justifica a solução escolhida, estima o valor da contratação, justifica o parcelamento por item e apresenta declaração de viabilidade. Contudo, a estimativa de quantidades (item 4) limita-se a afirmar, de forma genérica, que os quantitativos "foram definidos com base no levantamento das necessidades máximas" das unidades, sem apresentar a memória de cálculo por item, ou seja, sem indicar a unidade de destino de cada bem, o inventário de equipamentos existentes e a quantidade a ser substituída ou ampliada.

Observa-se, ainda, que o ETP menciona apenas três fontes de recursos (Portaria nº 1.228/2025, MP nº 1.218/2024 e Portaria SES/RS nº 1.253/2025), ao passo que 15 (quinze) itens foram vinculados ao projeto/atividade 2063 (Atenção Primária – material de consumo), fonte

que não é descrita no estudo. Por fim, o campo de "viabilidade declarada pela autoridade superior" encontra-se sem data e sem assinatura, devendo ser sanada.

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, obtidos majoritariamente em contratações públicas de outros entes e, no item 15, também em sítios eletrônicos especializados. A metodologia é, em regra, adequada. Constatam-se, todavia, os seguintes pontos que demandam saneamento:

- ausência de análise crítica sobre a dispersão dos preços em itens com variação significativa entre os valores coletados (itens 10, 16, 31 e 46), bem como a incoerência de o item 32 (mesa auxiliar de 0,40 x 0,40 m) apresentar preço estimado superior ao do item 31 (mesa auxiliar de 0,60 x 0,40 m);
- divergências de descrição entre a pesquisa e o Termo de Referência, notadamente nos itens 9 e 10 (45,4 litros na pesquisa e 45 litros no TR, sem distinção "com/sem rodízios" na pesquisa), 37 (oxímetro "adulto" x "de dedo") e 40 (exigência de madeira natural, vedado MDF, somente na pesquisa);

Ressalva-se, assim, que a pesquisa de preços deverá ser atualizada quanto às referências com mais de 1 (um) ano, acompanhada de manifestação técnica sobre os itens de maior dispersão, com uniformização dos descritivos em relação ao Termo de Referência e correção da menção a cotações com fornecedores locais no ETP e no 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 47 itens autônomos, com julgamento e adjudicação por item, conforme justificado no item 9 do ETP, o que amplia a competitividade

e permite a participação de fornecedores especializados em cada segmento. 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 e a respectiva vinculação de cada item ao projeto/atividade custeador, o que se mostra salutar para o controle orçamentário. A vigência da ata não se confunde com a das contratações dela decorrentes (item 8). Não há indicação de marca, nem exigência de amostra, e o objeto não se caracteriza como bem de luxo (art. 20).

Ressalva-se, contudo, que: (i) o documento está intitulado "Projeto Básico", denominação reservada pela Lei nº 14.133/2021 às obras e serviços de engenharia (art. 6º, XXV), devendo ser retificado para "Termo de Referência", inclusive porque assim é referido no edital e na ata; e (ii) o TR não indica o índice de reajuste aplicável, devendo ser complementado com o índice adotado (IPCA/IBGE ou índice setorial correlato) e sua justificativa, em harmonia com o edital e a ata.

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, sem exigência de qualificação técnica, capital social ou patrimônio líquido mínimo, o que se mostra adequado à aquisição de bens comuns. 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 e prevê os critérios de desempate legais. 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 e a cláusula 4.5 da ata adotam o INPC, enquanto o item 22.4 do edital adota o IPCA/IBGE, devendo ser uniformizado um único índice em todos os instrumentos e no TR;
- o item 8.2, "c", remete ao "item 10 do Termo de Referência" para o orçamento estimado, que consta do item 11 do TR;
- o item 12.6 atribui à "comissão de licitação" o saneamento de falhas na habilitação, quando o certame é conduzido por pregoeira;

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. 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, 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.

Quanto ao instrumento contratual, observa-se que a ata (cláusula 3.1) e o TR (item 8) admitem a substituição do contrato por nota de empenho ou instrumento equivalente. **Ocorre que os bens deverão possuir garantia mínima de 12 meses e assistência técnica no período de garantia (TR, item 5, XIV), o que configura obrigação futura e afasta a hipótese do art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021**. Recomenda-se, assim, a juntada de minuta de contrato como anexo do edital, ou, alternativamente, a demonstração do enquadramento de cada contratação no art. 95, I, com previsão expressa, no instrumento substitutivo, das obrigações de garantia e assistência técnica.

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 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.

Os balancetes juntados, emitidos em 14 de setembro de 2026, indicam os seguintes saldos, confrontados com o valor estimado dos itens vinculados a cada projeto/atividade no Termo de Referência:

Projeto/Atividade	Elemento	Valor estimado dos itens (TR)	Saldo de verba	Situação
2197 – Investimento Vigilância em Saúde (MP 1.218/2024)	4490.52	R$ 62.222,24	R$ 108.324,51	Suficiente (sobra R$ 46.102,27)
2533 – Portaria 1.228/2025	4490.52	R$ 48.936,41	R$ 42.244,20	Insuficiente (falta R$ 6.692,21)
2535 – Portaria 1.253/2025 (FME)	4490.52	R$ 54.499,96	R$ 40.000,00	Insuficiente (falta R$ 14.499,96)
2063 – Atenção Primária	3390.30	R$ 9.956,60	R$ 7.610,41	Insuficiente (falta R$ 2.346,19)
TOTAL		**R$ 175.615,21**	**R$ 198.179,12**	**Déficit vinculado de R$ 23.538,36**

Verifica-se, portanto, que, embora o saldo global das dotações (R$ 198.179,12) supere o valor estimado (R$ 175.615,21), há insuficiência de saldo em três dos quatro projetos/atividades, totalizando R$ 23.538,36. O excedente do projeto 2197, por se tratar de recurso vinculado à MP nº 1.218/2024, não pode ser utilizado para cobrir os itens vinculados às Portarias nº 1.228/2025 e SES/RS nº 1.253/2025 ou à Atenção Primária. Registra-se, ainda, que a dotação 3390.30 do projeto 2063 é de manutenção geral e já se encontra com cerca de 98% de execução, estando seu saldo sujeito ao consumo por outras despesas da Atenção Primária.

Tal insuficiência não impede a realização do certame, uma vez que, no Sistema de Registro de Preços, não há obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados, conforme expressamente previsto no ETP e no TR. Contudo, nenhuma ordem de fornecimento poderá ser emitida sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964) e nos limites do saldo existente na respectiva fonte, cabendo à Secretaria, após a homologação, priorizar motivadamente os itens a serem adquiridos ou, se pretender a aquisição integral, providenciar previamente a abertura de créditos adicionais com indicação de recursos disponíveis (art. 167, V, da CF e art. 43 da Lei nº 4.320/1964).

Recomenda-se, ademais, que: (i) a Secretaria ateste a compatibilidade de cada item com o objeto e o plano de aplicação da respectiva fonte, considerando, a título de exemplo, a vinculação do fotopolimerizador odontológico (item 47) ao projeto de Vigilância em Saúde (2197) e dos itens destinados à conservação e transporte de vacinas (itens 7 a 13) ao projeto de infraestrutura da Farmácia de Medicamentos Especiais (2535); (ii) a Contabilidade confirme a classificação dos itens vinculados ao elemento 3390.30 (material de consumo), à luz dos critérios da Portaria STN nº 448/2002, especialmente quanto a escadas em aço inox, esfigmomanômetros, estetoscópios e nebulizadores; e (iii) seja esclarecida a origem das duas fontes (1621 e 2621) que compõem o saldo do projeto 2535.

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, 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.

Ressalva-se, por fim, que os balancetes orçamentários constantes dos autos encontram-se sem assinatura, sendo imprescindível que venham subscritos pelos contadores responsáveis e pelo Prefeito Municipal, conforme campos de assinatura neles previstos, e atualizados em data próxima à publicação do edital, de modo a conferir validade formal à informação orçamentária.

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:**

- assinatura e atualização dos balancetes orçamentários pelos contadores responsáveis e pelo Prefeito Municipal, com manifestação da Contabilidade sobre a insuficiência de saldo nos projetos/atividades 2533, 2535 e 2063 (déficit total de R$ 23.538,36) e a indicação de como será suprida, seja por crédito adicional, seja pela limitação das aquisições ao saldo de cada fonte vinculada;
- atestado da Secretaria Municipal da Saúde quanto à compatibilidade de cada item com o plano de aplicação da respectiva fonte, e confirmação da classificação contábil dos itens vinculados ao elemento 3390.30;
- complementação do ETP com a menção à fonte vinculada ao projeto/atividade 2063 e a declaração de viabilidade datada e assinada pela autoridade superior;
- retificação do título do "Projeto Básico" para "Termo de Referência" e inclusão do índice de reajuste com justificativa, uniformizando-o no edital (itens 8.9 e 22.4) e na ata (cláusula 4.5);
- correção, na minuta de edital, da data da sessão pública, da remissão do item 8.2, "c", da menção à garantia de proposta (item 15.6), da referência à comissão de licitação (item 12.6) e das sanções (item 22.2), adequando-as ao art. 156 da Lei nº 14.133/2021;
- adequação da minuta de ata quanto ao termo inicial da vigência, à referência ao anexo do TR e às sanções (cláusula 7.1);

- juntada de minuta de contrato, ou demonstração do enquadramento no art. 95, I, da Lei nº 14.133/2021, considerando as obrigações de garantia e assistência técnica.

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 o parcelamento do objeto em itens está corretamente justificado; que os requisitos de habilitação são proporcionais e não restringem a competitividade; e que a minuta de edital adota o modo de disputa aberto e não restringe a participação de cooperativas e consórcios.

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, 02 de outubro de 2026.

Kauane Toledo Moraes
Assessora Jurídica do Município
OAB/RS 136.701