PARECER JURÍDICO DA ASSESSORIA JURÍDICA Nº 300/2026

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE PRÓTESES DENTÁRIAS. FASE PREPARATÓRIA. LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICA COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde de Rio das Antas, Estado de Santa Catarina, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, visando à formação de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços odontológicos relacionados à moldagem, confecção, conserto e reembasamento de próteses dentárias sob medida, destinadas ao atendimento da demanda dos usuários da rede municipal de saúde.

O processo encontra-se instruído com Documento de Formalização de Demanda – DFD, elaborado pelo setor de Compras, sob responsabilidade de Israel Monteiro; Estudo Técnico Preliminar – ETP, datado de 14 de agosto de 2026; Termo de Referência, igualmente datado de 14 de agosto de 2026 e assinado digitalmente pelo Diretor de Compras, Israel Monteiro; Requisição ao Compras nº 35/2026; e documentos relativos à pesquisa e formação dos preços estimados da contratação.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

A contratação pretendida contempla quatro itens. O Item 1 corresponde à Prótese Parcial Removível – PPR, com quantidade estimada de 400 unidades, ao valor unitário de R$ 410,50, totalizando R$ 164.200,00. O Item 2 refere-se à Prótese Total Superior e/ou Inferior, igualmente estimada em 400 unidades, ao valor unitário de R$ 463,08, perfazendo R$ 185.232,00. O Item 3 compreende os serviços de conserto de próteses, estimados em 150 unidades, ao valor unitário de R$ 100,11, totalizando R$ 15.016,50. Por fim, o Item 4 refere-se ao reembasamento de próteses totais superiores e inferiores, com previsão de 150 unidades, ao valor unitário de R$ 137,02, totalizando R$ 20.553,00.

O valor global estimado da contratação corresponde a R$ 385.001,50 (trezentos e oitenta e cinco mil, um real e cinquenta centavos).

Conforme estabelecido no Termo de Referência, pretende-se a realização de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços, adotando-se o critério de julgamento pelo menor preço global, com fundamento na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no Decreto Municipal nº 045/2023.

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise da regularidade jurídica da fase preparatória da contratação e emissão do respectivo parecer, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, verifica-se que a instrução processual contempla os principais documentos inerentes à fase preparatória da contratação, em consonância com a sistemática instituída pela Lei Federal nº 14.133/2021. O planejamento constitui etapa essencial do procedimento licitatório e deve compreender a adequada identificação da necessidade administrativa, a definição do objeto, a avaliação das soluções disponíveis no mercado, a estimativa dos quantitativos e valores, a definição das condições de

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

execução e a escolha da modalidade e do critério de julgamento, nos termos especialmente dos arts. 6º, inciso XXIII, e 18 da referida Lei.

O Documento de Formalização de Demanda – DFD identifica a necessidade administrativa que originou a contratação e apresenta os elementos iniciais necessários ao planejamento, indicando o órgão requisitante, o responsável pela demanda, o objeto pretendido, os quantitativos estimados, o valor global de R$ 385.001,50, o grau de prioridade classificado como alto, o prazo de execução, o local de entrega e a indicação de responsável pela fiscalização.

Consta, ainda, do DFD que a contratação não possui vinculação ou dependência com outro Documento de Formalização de Demanda e que não foi realizada consulta ao catálogo eletrônico de padronização disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Quanto a este último aspecto, recomenda-se que a Administração proceda à verificação da existência de item ou solução padronizada aplicável ao objeto antes da conclusão da fase preparatória, em observância ao art. 19, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, consignando nos autos o resultado da consulta.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP, previsto no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, encontra-se estruturado de modo a demonstrar a necessidade da contratação e a solução considerada mais adequada pela Administração. O documento contempla a descrição da necessidade, os requisitos técnicos e operacionais, a especificação dos serviços, o levantamento de mercado, a descrição da solução como um todo, a justificativa para utilização do Sistema de Registro de Preços, a estimativa dos quantitativos e valores, os resultados pretendidos, os impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, as contratações correlatas, os riscos envolvidos e as medidas preventivas e corretivas, além da análise de viabilidade da contratação.

No levantamento das soluções disponíveis, foram consideradas a execução direta dos serviços pelo próprio Município, a contratação de empresa especializada e a contratação mediante Sistema de Registro de Preços. O ETP concluiu que a execução direta demandaria a manutenção de laboratório próprio, equipamentos,

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

materiais, insumos e profissionais especializados, razão pela qual a contratação de empresa especializada, mediante Registro de Preços, mostrou-se mais adequada à realidade administrativa.

A solução adotada encontra justificativa na variabilidade da demanda. Os serviços dependem da avaliação clínica dos usuários da rede municipal de saúde, da indicação individual de reabilitação protética e da necessidade de confecção, conserto ou reembasamento das próteses, circunstâncias que dificultam a determinação antecipada do quantitativo exato a ser efetivamente utilizado durante a vigência da Ata.

Merece atenção, entretanto, a divergência existente entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência quanto à forma de adjudicação do objeto. O ETP, em sua seção 10, afirma expressamente que os serviços possuem características distintas e podem ser prestados de forma independente, recomendando que a contratação seja estruturada por itens, com a finalidade de ampliar a competitividade e possibilitar a participação de empresas especializadas em determinados serviços.

Em sentido diverso, o Termo de Referência estabelece a inviabilidade do parcelamento e determina que a contratação seja realizada de maneira global. Como fundamento, sustenta a existência de conexão entre os itens, a obtenção de economia de escala, a maior eficiência da fiscalização contratual e a necessidade de padronização dos resultados, adotando, em consequência, o critério de julgamento pelo menor preço global.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 47, inciso II, a observância do princípio do parcelamento na contratação de serviços, sempre que este se mostrar tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Dessa forma, a adoção do julgamento global deve estar amparada em fundamentação técnica e econômica suficiente, capaz de demonstrar que a divisão do objeto não se revela adequada ao interesse público.

No caso em exame, embora o Termo de Referência apresente justificativa para o não parcelamento nos itens 3.1, 3.2 e 3.3, permanece incompatibilidade material com a conclusão expressamente consignada no ETP. Recomenda-se, portanto, que, antes da publicação do edital, a Administração proceda à compatibilização dos

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

documentos da fase preparatória. Caso se mantenha o julgamento pelo menor preço global, deverá o setor competente confirmar e, se necessário, complementar a justificativa técnica e econômica para o não parcelamento, promovendo a correspondente adequação do ETP. Caso prevaleça a conclusão deste último quanto à possibilidade e vantajosidade da adjudicação individualizada, deverá ser ajustado o Termo de Referência para adoção do julgamento por item.

A providência mostra-se relevante para afastar eventual questionamento acerca de restrição indevida à competitividade, especialmente porque a própria documentação técnica reconhece, em determinado momento, que os serviços de confecção de próteses, consertos e reembasamentos podem ser prestados de maneira independente.

O Termo de Referência apresenta os principais elementos necessários à definição e execução do objeto, em consonância com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento contém a definição e especificação dos quatro itens pretendidos, os quantitativos estimados, os valores unitários e globais, a justificativa da contratação, as condições de execução, o prazo de até 20 dias corridos para atendimento das Autorizações de Fornecimento, o local de entrega, o modelo de gestão e fiscalização, as regras de recebimento provisório e definitivo, os requisitos de habilitação, as condições de pagamento, as obrigações das partes, as regras atinentes à Ata de Registro de Preços, à atualização dos valores registrados, ao cancelamento da Ata e às penalidades administrativas.

As especificações técnicas apresentam detalhamento suficiente, em princípio, para caracterizar os serviços pretendidos e permitir a elaboração das propostas pelos interessados, sem prejuízo da responsabilidade do setor técnico quanto à adequação dos materiais, métodos, procedimentos odontológicos e demais requisitos específicos constantes do instrumento.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Quanto à modalidade licitatória, o Termo de Referência prevê expressamente a realização de pregão, sob a forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço global.

A utilização do pregão mostra-se juridicamente adequada quando o objeto puder ser caracterizado como bem ou serviço comum, ou seja, quando seus padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado, conforme definição constante da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, os serviços foram descritos mediante especificações previamente determinadas, envolvendo procedimentos de confecção, características dos materiais, moldagem, acabamento, ajustes, consertos e reembasamentos, circunstância que permite, em princípio, seu enquadramento como serviço comum, desde que assim certificado pelo setor técnico responsável.

Registra-se, nesse aspecto, que o item 1.2 do Termo de Referência classifica o objeto como "bem comum". Considerando que a contratação possui natureza predominantemente vinculada à prestação de serviços odontológicos e laboratoriais de prótese dentária, recomenda-se a adequação terminológica do dispositivo para constar "serviço comum", caso esse enquadramento seja confirmado pelo setor técnico.

A adoção da forma eletrônica igualmente se mostra compatível com a Lei nº 14.133/2021, cujo art. 17, § 2º, estabelece preferência pela realização das licitações nessa forma, admitindo a presencial desde que motivada e observados os requisitos legais.

Dessa maneira, não se identifica óbice jurídico à realização da licitação mediante pregão eletrônico, ressalvada a necessidade de compatibilização anteriormente apontada quanto ao critério de julgamento pelo menor preço global.

A adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP encontra respaldo nos arts. 78, inciso IV, e 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, bem como no Decreto Municipal nº 045/2023. A escolha encontra-se devidamente relacionada à natureza variável da demanda administrativa. Conforme demonstrado

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

no ETP, não é possível determinar previamente, com exatidão, quantos usuários necessitarão dos serviços durante o período, uma vez que a utilização das próteses dependerá de avaliação individualizada pela equipe de saúde bucal, indicação clínica, necessidade de substituição ou reparo e programação dos atendimentos.

O Registro de Preços permite que os serviços sejam demandados de forma parcelada e apenas quando efetivamente necessários, evitando a contratação antecipada da integralidade dos quantitativos estimados e proporcionando maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Os quantitativos constantes do Termo de Referência possuem, portanto, caráter estimativo e não implicam obrigação de contratação integral pela Administração, circunstância inerente à sistemática adotada.

A Ata de Registro de Preços terá vigência de 1 (um) ano, contado da publicação de seu extrato no PNCP e no Diário Oficial do Município, admitida prorrogação por igual período, desde que demonstrada a manutenção da vantajosidade dos preços e condições registrados, em consonância com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e com a regulamentação municipal aplicável.

O Termo de Referência estima a contratação em R$ 385.001,50, correspondente a 400 unidades de Prótese Parcial Removível, 400 unidades de Prótese Total Superior e/ou Inferior, 150 consertos e 150 reembasamentos. A Requisição ao Compras nº 35/2026 reproduz os quantitativos, valores unitários e valor global constantes do Termo de Referência, prevendo forma de entrega parcelada e consumo anual.

Os autos também estão instruídos com relatórios de cotação relativos aos serviços pretendidos, utilizados como referência para formação dos valores estimados. A definição do orçamento estimado deve observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a regulamentação aplicável, sendo necessária a utilização de parâmetros capazes de refletir os preços efetivamente praticados no mercado.

A análise jurídica não alcança a correção matemática, a representatividade estatística ou a adequação mercadológica dos valores pesquisados, matérias de natureza

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

técnica. Recomenda-se, entretanto, que o setor responsável certifique nos autos a compatibilidade dos objetos pesquisados, a atualidade das referências utilizadas e a adequação do método empregado para obtenção do preço estimado.

Igualmente, recomenda-se que estejam demonstrados no processo os critérios utilizados para definição dos quantitativos máximos registrados, mediante histórico de consumo, demanda reprimida, número estimado de usuários ou outro elemento técnico idôneo que justifique as quantidades previstas.

No tocante aos requisitos de habilitação, o Termo de Referência prevê a comprovação das condições jurídicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras, além da qualificação técnica por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto.

As exigências encontram fundamento nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 e deverão ser reproduzidas no instrumento convocatório de maneira proporcional à complexidade e às características da contratação. Quanto à qualificação técnica, deverão ser exigidos apenas requisitos efetivamente necessários à demonstração da capacidade do licitante para execução do objeto, evitando-se condições desproporcionais ou sem relação direta com os serviços pretendidos.

Considerando a natureza dos serviços, deverão ser igualmente observadas as normas profissionais e sanitárias aplicáveis à atividade de laboratório de prótese odontológica, inclusive quanto à existência de responsável técnico e demais autorizações eventualmente exigidas pelos órgãos competentes, cabendo ao setor técnico definir precisamente os documentos pertinentes.

Verifica-se divergência documental quanto à identificação do fiscal da futura contratação. O Documento de Formalização de Demanda indica Israel Monteiro como fiscal do contrato, enquanto o item 5.5 do Termo de Referência identifica Isadora Gambatto como responsável pela fiscalização.

A execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por representante formalmente designado pela Administração, nos termos do art. 117 da Lei

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

nº 14.133/2021. Recomenda-se, portanto, que a Administração defina o servidor que efetivamente exercerá a função e proceda à uniformização das informações constantes do DFD, Termo de Referência e demais documentos pertinentes antes da divulgação do edital, evitando-se inconsistências na futura gestão contratual.

O Termo de Referência contempla as sanções administrativas previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021, compreendendo advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

A multa moratória encontra-se fixada em 0,5% ao dia sobre o valor inadimplido, limitada a 30%, além da previsão de multa decorrente da inexecução total ou parcial.

Há, contudo, necessidade de adequação quanto ao prazo de defesa constante do item 17.4 do Termo de Referência. O dispositivo prevê prazo de apenas 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa em caso de aplicação de penalidade. A Lei nº 14.133/2021 estabelece procedimentos próprios para aplicação das sanções e assegura, nas hipóteses pertinentes, prazo de 15 (quinze) dias úteis para defesa do interessado, conforme arts. 157 e 158.

Recomenda-se, portanto, a revisão do item 17.4 do Termo de Referência, de modo a compatibilizá-lo com os prazos e procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021, evitando-se eventual nulidade do procedimento sancionatório por violação ao contraditório e à ampla defesa.

A Requisição ao Compras nº 35/2026 guarda correspondência com os elementos essenciais constantes do Termo de Referência, reproduzindo os quatro itens, os quantitativos estimados, os respectivos valores unitários e o valor global de R$ 385.001,50. O documento indica o Centro de Custo 10.001.001 – MAN.SIS.UN.SAUDE-SUS E PE, a Gestora do Fundo Municipal de Saúde, Lidiane Tomacheuski, a forma de entrega parcelada e a previsão de consumo anual, além de consignar justificativa relacionada à confecção, conserto e reembasamento de próteses dentárias.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

À vista da documentação apresentada, verifica-se que a fase preparatória contém os elementos essenciais necessários ao planejamento da contratação, sem prejuízo das adequações pontuais indicadas nesta manifestação.

Em especial, deverão ser objeto de regularização antes da publicação do instrumento convocatório a compatibilização entre o ETP e o Termo de Referência quanto ao parcelamento do objeto e ao critério de julgamento; a adequação da classificação do objeto como serviço comum, caso confirmada pelo setor técnico; a uniformização da identificação do fiscal da contratação; e a correção do prazo de defesa previsto no regime de penalidades, adequando-o aos procedimentos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Registra-se, por fim, que a presente manifestação limita-se à análise dos aspectos jurídicos da documentação submetida a esta Assessoria, não alcançando avaliações de natureza técnica, odontológica, contábil, financeira ou orçamentária, tampouco o juízo de conveniência e oportunidade administrativa, os quais permanecem sob responsabilidade dos agentes e setores competentes.

A análise jurídica também não implica validação dos preços pesquisados, dos quantitativos estimados ou das especificações técnicas do objeto, cuja adequação deve ser certificada pelos responsáveis pela elaboração dos respectivos documentos.

A manifestação desta Assessoria possui caráter opinativo e não substitui as atribuições decisórias da autoridade administrativa competente, a quem incumbe apreciar as recomendações formuladas e deliberar acerca do regular prosseguimento do procedimento.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 045/2023, **esta Assessoria Jurídica opina pela regularidade jurídica da fase preparatória do procedimento licitatório destinado à contratação, mediante Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços**, de empresa

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

especializada na prestação de serviços de moldagem, confecção, conserto e reembasamento de próteses dentárias, pelo valor global estimado de R$ 385.001,50.

Recomenda-se, previamente à publicação do edital, a uniformização da indicação do fiscal da contratação; a compatibilização entre o ETP e o Termo de Referência quanto ao parcelamento do objeto e ao critério de julgamento. Caso seja mantido o menor preço global, a opção deverá estar devidamente justificada sob os aspectos técnico e econômico.

Recomenda-se, ainda, a adequação da classificação do objeto como serviço comum, caso confirmada pelo setor técnico, bem como a correção do prazo de defesa previsto no regime de penalidades, em conformidade com os arts. 157 e 158 da Lei nº 14.133/2021.

Atendidas as recomendações, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento, devendo a minuta do edital, da Ata de Registro de Preços e dos demais instrumentos pertinentes ser posteriormente submetida à análise jurídica.

Ressalva-se que a presente manifestação se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo questões técnicas, contábeis, financeiras, orçamentárias ou de conveniência e oportunidade administrativa, de responsabilidade dos setores competentes.

É o parecer

Rio das Antas – SC, 19 de agosto de 2026.

Assinado digitalmente por:
EDUARDO ZANCANELLI CHIESA
***.061.589-**
assinado digitalmente 19/08/2026 18:56:27

EDUARDO ZANCANELLI CHIESA

Assessor Jurídico

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696

WAGNER BOSCATTO

Assessor Jurídico

GILBERT DA SILVA

Procurador

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 19/08/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p227bea86ac696