PARECER JURÍDICO N° 239/2026-PGM

Processo n°: 9679/2026
Órgãos interessados: Secretaria Municipal de Saúde
Assunto: Parecer prévio de processo licitatório

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO PRÉVIO. MODALIDADE PREGÃO. FORMA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO POR ITEM. REGISTRO DE PREÇOS. Aquisição de materiais de consumo hospitalar destinados à esterilização, desinfecção, assepsia e ao manejo seguro de resíduos de serviços de saúde, a fim de garantir o abastecimento das unidades vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde (FMS). Pelo prosseguimento, com recomendações.

I. RELATÓRIO

Em primeiro lugar, impende destacar que os autos foram encaminhados pelo Departamento de Contratações, por meio do Despacho de n° 530/2026 (fl. 561), em que solicitou a este órgão de assessoramento jurídico a análise e emissão de parecer jurídico quanto à sua regularidade e preenchimento dos requisitos formais e legais na fase prévia.

Na espécie, se busca a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, objetivando o registo de preços para futura e eventual aquisição de materiais de consumo hospitalar destinados à esterilização, desinfecção, assepsia e ao manejo seguro de resíduos de serviços de saúde, a fim de garantir o abastecimento das unidades vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), conforme especificações do Termo de Referência - Anexo I do Edital.

Para análise do processo licitatório, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o artigo 18, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, como se passa analisar:

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
1. Capa do processo	Sim	01
2. Oficio n° 26/2026 (CAF) (abertura de procedimento de compras)	Sim	16
2.1. Justificativa para contratação (CAF)	Sim	17/21
2.2. Tabela com descritivo e de estimativa de quantitativo	Sim	22/49
3. Pedidos de compras instrumentalizados no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	02/15
4. Documento de Formalização da Demanda – DFD	Sim	50/74
5. Estudo Técnico Preliminar - ETP	Sim	75/85

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
5.1. Anexo I ao ETP – estimativa de quantidades	Sim	86/91
5.2. Anexo II ao ETP – estimativa de valor	Sim	92/96
5.3. Anexo III ao ETP- (ARP) Documentos de referência	Sim	97/345
6. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	346/352
7. Termo de Referência	Sim	353/365
8. Cotação de preços Fonte de Preços	Sim	366/432
8.1. Relatório Descritivo do Orçamento	Sim	433/435
8.2. Normativa utilizada para a realização da pesquisa de preços *Obs. 1: Estimativa de despesa, que deverá ser calculada estabelecida a partir do procedimento de pesquisa de preços, conforme prevê o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;* *Obs. 2: Para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.194, de 2022;* *Obs.: 3: Para a contratação de serviços de engenharia e de obras, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.*	Sim	Decreto Municipal nº 1.194/2022
9. Pedidos de compras instrumentalizados no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária - precificados	Sim	436/449
10. Mapa de Cotação	Sim	450/454
11. Termo de Referências - precificado	Sim	455/467
12. Certidão Orçamentária (Previsão de adequação com o PPA, com a LDO, com a LOA e com o PCA)	Sim	482/489
13. Decretos e Portarias	Sim	468/481 e 492/505
14. Minuta de Edital e anexos	Sim	506/560

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao procurador signatário para análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

Esse é, em suma, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

Em primeiro lugar, impende destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até o presente momento, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Com efeito, à luz do art. 8°, inciso III, da Lei Complementar n° 246, de 2025, incumbe a este órgão de assessoramento emitir pareceres sob o prisma estri-

tamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É que cabe ao gestor da pasta decidir se os elementos inclusos nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública[1].

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo (inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado) tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão ou entidade, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Sendo assim, o escopo desta manifestação jurídica é orientar o gestor público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal[2].

Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários, conveniência, oportunidade e mérito, inclusive a veracidade das declarações e dos documentos carreados aos autos[3] aos quais este parecer será incluso.

Portanto, o parecer se abstém de emitir juízo valorativo a esse respeito, reconhecendo que os atos ocorridos inerentes à denominada fase interna da licitação, realizando o controle prévio de legalidade, conforme estabelecido no artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021[4].

II.2. Justificativa da contratação

Quanto à justificativa da contratação, há, no Documento de Formalização de Demanda – DFD, a autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade.

---

1 Boa Prática Consultiva – BPC. Enunciado nº 07: O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

2 Boa Prática Consultiva. Enunciado 05: "Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público".

3 "[...] Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. [...]" BRASIL. STJ. ROMS 8628/MG, da Sexta Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiario. Julgado em 18/08/1998. Publicado no DJU, de 21/09/1998. p. 232.

4 Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 53: "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. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;".

Portanto, não cabe ao órgão de assessoramento jurídico adentrar o mérito, decisão de conveniência e oportunidade das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

Cabe demonstrar que a Secretaria Municipal de Saúde apresentou a seguinte justificativa da contratação:

> "Os insumos objeto desta contratação são utilizados de forma contínua e transversal em todas as etapas do cuidado, compreendendo a higienização e preparo de ambientes, o processamento de produtos para saúde e a execução de procedimentos assistenciais ambulatoriais, odontológicos, de urgência, emergência e hospitalares, em conformidade com as normas técnicas e sanitárias vigentes, especialmente aquelas relacionadas à segurança do paciente e à saúde do trabalhador.
> Tais materiais serão distribuídos conforme a demanda operacional das Unidades de Atenção Primária à Saúde, da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), do Centro de Atenção Integrada à Saúde (CAIS), do Núcleo de Ações Básicas de Saúde (NABS), do Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) e do Hospital Municipal Modesto de Carvalho (HMMC)."

Como se sabe, o papel do órgão de assessoramento jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

Outrossim, o gestor deverá sempre tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações apresentadas correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

II.3. Da adequação da modalidade licitatória eleita

No que concerne à adequação da modalidade, doutrina e jurisprudência caminham na mesma direção, reconhecendo certa discricionariedade do ente licitante para aferir, no caso concreto, que os bens ou serviços que se visa contratar são, efetivamente comuns cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado, como prevê o art. 29, da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

Postas as premissas acima, verifica-se que a documentação constante dos autos, especificamente a minuta do edital e seus anexos, remete ao objeto como sendo objeto de natureza comum no mercado, ou seja, a adoção da modalidade eleita pelo setor de planejamento, como sendo Pregão Eletrônico é adequada para o presente caso.

Por fim, é importante destacar que a modalidade escolhida é a que melhor atende a realidade do presente feito, qual seja, o pregão, na sua forma eletrônica, uma vez que amplia o número de interessados em participar do certame e proporciona maior competitividade entre eles e maior economicidade para a administração pública, de acordo com o Decreto Municipal n° 792, de 2022.

III. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

III.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente licitação, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações por meio de licitação, deverão ser utilizadas as minutas-padrão dos seguintes documentos: *(i)* Documento de Formalização de Demanda - DFD; *(ii)* Estudo Técnico Preliminar – ETP; *(iii)* Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR; *(iv)* Termo de Referência - TR; *(v)* Ata de Registro de Preços - ARP; e *(iv)* edital.

Note que a Comissão Permanente de Contratações encaminhou o processo instruído com os documentos padronizados por este órgão de assessoramento jurídico.

III.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024[5]) e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18[6].

---

5 Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: "O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual – PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual – PCA".

6 Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 18: "A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo 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

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

III.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é *o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.*

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024[7], é *o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.*

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, *o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023[8], e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do*

---

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".

7 BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45.

8 BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, ~~de 1º de abril~~ de 2021, ~~e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002,~~ no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf.

planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, constata-se que os Documentos de Formalização de Demandas foram devidamente preenchidos pelo órgão demandante, utilizando-se o modelo padronizado pelo Município e estabelecido em ato administrativo próprio. Dessa forma, verifica-se que os documentos se encontram em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Administração Pública Municipal.

III.2.2. Estudo Técnico Preliminar – ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboraram o estudo técnico preliminar. Que apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1°, da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

O ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Por sua vez, o artigo 18, §1°, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> §1° O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III - requisitos da contratação;
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deve conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2° da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal n° 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal n° 45, de 2024.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Verifica-se que o primeiro requisito do ETP se encontra presente, com a descrição da real necessidade de contratação, que consiste na aquisição contínua de materiais para esterilização, desinfecção, antissepsia e manejo seguro de resíduos de serviços de saúde, essenciais à biossegurança, ao controle de infecções e à qualidade da assistência em toda a rede municipal (UBS, UPA, SAMU, CAIS, NABS, CEO e Hospital Municipal). Segundo a pasta gestora, a ausência ou irregularidade no fornecimento desses insumos eleva o risco de infecções relacionadas à assistência à saúde, interrompe atendimentos e expõe o Município a riscos sanitários e legais.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução e/ou contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei Federal n° 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, inciso I e 18, inciso VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

No presente processo, o levantamento analisou contratações similares de outros órgãos públicos (Ministério da Saúde, estados e municípios), editais, atas de registro de preços e bases especializadas. Confirmou-se que os itens são bens comuns e que a modalidade predominante é o Pregão Eletrônico na forma de Sistema de Registro de Preços (SRP). Foram avaliadas três soluções (contratação direta, licitação convencional sem SRP e Pregão Eletrônico com SRP), concluindo-se que a última é a mais vantajosa por economicidade, competitividade e flexibilidade de abastecimento.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as *considerações técnicas, mercadológicas e de gestão* que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Considerando os requisitos da contratação, concluíram que a solução consiste na realização de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, com julgamento

por menor preço por item, visando à aquisição eventual e parcelada dos materiais de esterilização, desinfecção, antissepsia, limpeza de artigos e gerenciamento de resíduos. Essa forma permite entregas conforme a demanda real das unidades, reduz estoques excessivos e perdas por vencimento, amplia a competitividade e garante o abastecimento contínuo e seguro da rede municipal de saúde.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Deve-se ressalvar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

No presente caso, os quantitativos foram definidos com base em estimativas de consumo médio mensal enviadas pelas próprias unidades de saúde, acrescidas de margem de segurança de 30%. A Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) consolidou os dados, cruzou-os com o histórico de consumo de exercícios anteriores e anexou a memória de cálculo (Tabela – Anexo I), assegurando rastreabilidade e aderência à realidade local.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea "b", da Lei Federal nº 14.133, de 2021[9].

"In casu", a Administração informou que a contratação é passível de parcelamento mediante adjudicação por item. O objeto é composto por diversos itens com características técnicas independentes, permitindo fornecimento por diferentes empresas. A adoção do critério de menor preço por item amplia a competitividade, favorece a participação de fornecedores especializados e garante flexibilidade no abastecimento sem comprometer a padronização ou a qualidade dos produtos.

De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA[10].

---

[9] Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;** c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. [...]

[10] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

Na espécie, a equipe de planejamento declara expressamente que nem todos os itens estão previstos no Plano de Contratações Anual (PCA) vigente e justifica a inclusão por necessidade superveniente decorrente de demandas da rede municipal de saúde. O item expressamente apontado como ausente do PCA é: Caixa Coletora para material perfurocortantes, capacidade para 7 litros.

O PCA é instrumento de planejamento estratégico, não impede a contratação de demandas supervenientes devidamente justificadas. A ausência de itens no PCA não é, por si só, óbice legal à continuidade do processo, desde que a necessidade seja fundamentada e os demais requisitos da fase de planejamento sejam atendidos.

Contudo, é necessário que a unidade demandante apresente a comprovação da necessidade superveniente, por histórico de consumo, risco de desabastecimento, demandas judiciais, etc. A justificativa constante no ETP não é o suficiente, por isso demanda de complementação com dados objetivos e documentos comprobatórios, como: memória de cálculo, relatório de estoque, ofícios das unidades de saúde, entre outros.

III.2.3. Do Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 24 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, em observância ao Decreto Municipal nº 178, de 2023.

III.2.4. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência – TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.*

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6°, inciso XXIII, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo da ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1, do TR (fls. 457/458)
1.1. Especificação dos bens (art. 40, §1°, inciso I, da Lei Federal n° 14.133, de 2021)	Sim	Item 1.1, do TR (fls. 456/457)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2, do TR (fl. 458)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3 do TR (fl. 458)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fls. 458/459)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (fls. 459/460)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 6, do TR (fls. 460/461)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fls. 461/463)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fls. 463/465)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fl. 466)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fls. 466/467)

Destaca-se, portanto, que o órgão utilizou, na espécie, a minuta de TR padronizada pelo órgão de assessoramento jurídico do Município, observando-se a normativa expedida pelo Município para a regulamentação dos procedimentos auxiliares, qual seja, o Decreto n° 80, de 2024.

III.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1°, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, e no art. 5°, do Decreto Municipal n° 1.194, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Importante destacar que o orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei Federal n° 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1°:

> Art. 23 [...]
> §1° No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme 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.

Não perca de vista que, além das regras previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, também devem ser observadas, no Município de Itumbiara: *(i)* as normas do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022[11], para bens e serviços comuns; e *(ii)* as normas do Decreto Municipal nº 1.197, de 2022[12], para obras e serviços de engenharia.

Segundo o §1° do art. 5° do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, devem ser priorizados o banco de preços e contratos similares, devendo o agente responsável, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

No caso concreto verifica-se que houve a adoção preferencial de pesquisa de preços junto ao sistema do Fonte de Preços, com registros dos valores praticados por outros órgãos da administração pública em âmbito nacional, na aquisição dos mesmos itens, utilizando-se como método matemático a média de no mínimo três valores homologados para os itens.

---

11 O Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, regulamenta o art. 23, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para a pesquisa de preços para contratações de bens e serviços comuns, que pode ser acessado no seguinte *link:* nhttps://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1194/decreto-n-1194-2022-dispoe-sobre-o-procedimento-administrativo-para-realizacao-de-pesquisa-de-precos-na-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-em-geral-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=1194.

12 BRASIL. Decreto Municipal nº 1.194, de 2022. Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1194/decreto-n-1194-2022-dispoe-sobre-o-procedimento-administrativo-para-realizacao-de-pesquisa-de-precos-na-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-em-geral-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=1194.

Ainda sobre o tema, a pesquisa de preços para bens e serviços comuns deve ser realizada pela equipe técnica própria, devidamente nomeada entre os servidores efetivos do Município, em respeito ao princípio da segregação de funções, consoante prevê a Portaria nº 145, de 2024.

III.2.6. Do edital

Neste ponto, há de destacar que a minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Por sua vez, o artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado por este órgão de assessoramento jurídico e encaminhado ao departamento de licitações e contratações. Ademais, não houve alterações efetuadas pelo departamento de licitações em relação ao modelo elaborado pela PGM, razão pela qual nada temos a ponderar.

É que, conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa, que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

III.2.7. Minuta da ARP

Segundo consta do art. 80 do Decreto Municipal nº 80, de 2024, após a homologação da licitação deverão ser observadas as seguintes condições para a formalização da ARP: *(i)* o registro dos preços e dos quantitativos do adjudicatário; *(ii)* o registro dos fornecedores vencedores na ordem de classificação, bem como daqueles que aceitarem cotar com valores iguais aos do adjudicatário.

III.2.8. Da publicidade do instrumento convocatório e anexos

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do instrumento convocatório e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no Portal da Transparência, bem como a publicação de extrato de convocação no Diário Oficial do Município - DOM, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como o art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

Não perca de vista que a IN nº 12, de 2018, do TCM, prevê, em seu art. 3º, inciso I, alínea "b", que *deverão ser enviados e homologados via plataforma COLARE ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em até 3 (três) dias úteis a contar da publicação oficial, os dados dos layouts das dispensas.*

Neste ponto, o art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, determina que a publicidade do instrumento convocatório será realizada, obrigatoriamente, mediante:

I – a publicação do extrato do edital:
a) no Diário Oficial do Município – DOM;
b) no Diário Oficial do Estado – DOE;
c) no Diário Oficial da União – DOU; e
d) em jornal diário de grande circulação.
II – no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da publicação oficial, o envio e homologação via plataforma no Sistema *Colare* ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, em até 3 (três) dias úteis, a contar da publicação oficial, dos dados dos *layouts* da publicação dos extratos de contratos e termos aditivos;
III – a disponibilização:
a) no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, do inteiro teor dos instrumentos contratuais e de seus anexos;
b) no sítio eletrônico oficial do Município de Itumbiara (www.itumbiara.go.gov.br) e no Portal da Transparência do Município, do inteiro teor dos instrumentos contratuais e de seus anexos, bem como das informações complementares exigidas nos §§ 2º e 3º, do art. 94, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;
c) diretamente aos interessados devidamente cadastrados para esse fim, de forma facultativa.

Recomenda-se, portanto, que o Pregoeiro expeça a publicação e divulgação do instrumento convocatório mediante a forma estabelecida no art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

III.2.9. Designação de agentes de contratação

Neste ponto, impende destacar que devem ser juntados aos autos os atos administrativos de designação dos agentes de contratação, do gestor e dos fiscais de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Importante alertar ao órgão responsável que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação, constantes do Decreto Municipal nº 1.196, de 2022[13] (em consonância com a Instrução Normativa nº 9, de 2014, do TCM/GO[14]), bem como às

---

13 BRASI. Decreto Municipal nº 1.196, de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito da administração pública municipal, direta e indireta. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1196/decreto-n-1196-2022-regulamenta-o-disposto-no-3-do-art-8-da-lei-federal-n-14133-de-2021-para-dispor-sobre-as-regras-para-a-atuacao-do-agente-de-contratacao-e-da-equipe-de-apoio-e-o-funcionamento-da-comissao-de-contratacao-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-direta-e-indireta?q=1196.

14 BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 2014, do TCM/GO. Orienta os municípios goianos sobre os procedimentos para a formalização do ato de nomeação da comissão de licitação e da designação do pregoeiro e da equipe de apoio, no sentido de dar preferência aos servidores pertencentes ao quadro efetivo da Administração. Disponível em: https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/08/IN009-2014.pdf.

regras sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos, instituídas pelo Decreto Municipal nº 1.057, de 2022[15].

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima, sendo conveniente ressaltar que a equipe de planejamento preencheu os artefatos de planejamento, a equipe de cotação (formada por servidores efetivos) realizou a pesquisa de preço no mercado e o pregoeiro (dentre os agentes de contratação indicados entre os servidores efetivos do Município) realizará os atos de contratação.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, este órgão de assessoramento jurídico *OPINA*, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do processo de nº 9679/2026, desde que cumpridas as recomendações.

Recomenda-se:

i) Apresente documento que demonstre a necessidade superveniente do item não incluído no PCA. Complementando a justificativa constante do ETP com elementos objetivos;

ii) A atualização do PCA para fins de regularidade do planejamento, sem prejuízo do prosseguimento do certame;

Esse é, *smj*, o parecer.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos trinta e um dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e seis.

VALÉRIA PEREIRA DE MELO
Procuradora Municipal

15 BRASIL. Decreto Municipal nº 1.057, de 2022. Regulamenta a atuação dos gestores e fiscais de contratos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal, a fim de acompanharem e fiscalizarem a execução de contratos firmados com o Município de Itumbiara. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/106/1057/decreto-n-1057-2022-regulamenta-a-atuacao-dos-gestores-e-fiscais-de-contratos-dos-orgaos-e-das-entidades-da-administracao-publica-municipal-a-fim-de-acompanharem-e-fiscalizarem-a-execucao-de-contratos-firmados-com-o-municipio-de-itumbiara?q=1057.

MC