000435

PARECER JURÍDICO N° 262/2026-PGM

Processo n°: 19598/2026
Órgãos interessados: Fundo 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 LOTE. REGISTRO DE PREÇOS. Aquisição de uniformes destinados aos agentes comunitários de saúde (ACS) do Município de Itumbiara/GO. Pelo prosseguimento, com recomendações.

I. RELATÓRIO

Em primeiro lugar, impende destacar que os autos foram encaminhados pelo Departamento de Contratações, por meio do Despacho n° 598/2026 (às fls. 431), 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 uniformes destinados aos agentes comunitários de saúde (ACS) do Município de Itumbiara, conforme especificações contidas no termo de referências, 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, considerando ainda que por orientação do Departamento de Contratações, por meio do Despacho n° 432/2026, de fls. 259/260, foi necessário realizar retificações para adequar os documentos à formalidade legalmente exigida para a realização do processo, de modo que considera-se nesta análise apenas os documentos finais, retificados, 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. Pedidos de compras instrumentalizados no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	03/06
3. Documento de Formalização da Demanda – DFD	Sim	262/266
4. Estudo Técnico Preliminar - ETP	Sim	267/279
4.1. Anexo I ao ETP – estimativa de valor	Sim	280/287
4.2. Anexo II ao ETP – documentos de referência	Sim	288/327
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	328/333
6. Termo de Referência	Sim	334/352
7. Cotação de preços Fonte de Preços	Sim	171/207

000434

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
7.1. Relatório Descritivo do Orçamento	Sim	208/210
7.2. 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
8. Mapa de Cotação	Sim	223/225
9. Pedido de compras precificado		212/215
10. Certidão Orçamentária (Previsão de adequação com o PPA, com a LDO, com a LOA e com o PCA)	Sim	257
11. Decretos e Portarias	Sim	243/257 359/371
12. Minuta de Edital	Sim	374/397
13. Minuta ARP	Sim	422/429

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao procurador signatário para análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos da Lei Federal nº 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. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 246, de 2025, incumbe a este órgão de assessoramento emitir pareceres sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

000435

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, §1°, incisos I e II, da Lei Federal n° 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.

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.

---

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;".

000436

Cabe demonstrar que a Secretaria Municipal de Saúde apresentou a seguinte justificativa da contratação, conforme item 3 do DFD de fls. 262/266:

> "Atendendo à Nota Técnica da Portaria GM/MS nº 1.981, de 28 de julho de 2022, que dispõe sobre a transferência de recursos do Incentivo Financeiro de Custeio no âmbito do Programa Saúde com Agente/Ministério da Saúde, a aquisição de uniformes e material de trabalho para os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) tem como finalidade reforçar a imagem institucional e a credibilidade da equipe, transmitindo profissionalismo e organização. Além disso, facilita a identificação dos profissionais como autoridades de saúde pública, aspecto essencial durante o atendimento às famílias assistidas no município de Itumbiara.
> Os ACS desempenham atividades diretamente junto à comunidade, realizando visitas domiciliares, orientações e acompanhamento de famílias. O uso de uniformes padronizados garante a identificação imediata dos profissionais, transmitindo credibilidade e segurança à população atendida.
> A aquisição de uniformes promove a uniformidade visual dos ACS, reforçando o vínculo institucional com o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Secretaria Municipal de Saúde. Isso contribui para a imagem organizacional e fortalece a percepção de profissionalismo.
> O uniforme facilita a distinção dos ACS em campo, reduzindo riscos de desconfiança ou abordagens indevidas durante visitas domiciliares.
> A padronização é um instrumento de proteção tanto para os trabalhadores quanto para os cidadãos.
> O fornecimento de uniformes representa uma forma de valorização profissional, aumentando o sentimento de pertencimento e identidade coletiva. Isso Impacta positivamente na motivação e desempenho dos ACS.
> Os uniformes confeccionados com tecidos adequados garantem conforto, durabilidade e facilidade de higienização, aspectos fundamentais para profissionais que atuam diariamente em contato direto com a comunidade.
> A aquisição por meio de processo licitatório assegura transparência, economicidade e legalidade, atendendo às normas da administração pública e garantindo que os recursos sejam aplicados de forma correta e eficiente."

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.

000437

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

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

001436

orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18[6].

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.*

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 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".

PGM 439

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 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 Municipio 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, §1º, da Lei Federal nº 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, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> §1º 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:

---

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.

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 §2º da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal nº 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal nº 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 de uniformes para os agentes comunitários de saúde, uma vez que a ausência de uma identidade visual oficial padronizada gera desconfiança, insegurança e resistência por parte dos

moradores em receber o servidor. A identificação clara por meio do uniforme confere autoridade legitima ao agente, mitigando riscos de segurança para a população e prevenindo fraudes por terceiros mal-intencionados.

A rotina laboral dos ACS expõe os servidores a jornadas diárias de caminhada sob condições climáticas adversas, tais como radiação solar intensa, calor extremo e chuvas. Desse modo, o fornecimento de roupas especificas, como camisas com fator de proteção ultravioleta (FPU/UV), coletes reflexivos e chapéus/bonés com proteção de nuca, assume caráter de EPI, prevenindo o desenvolvimento de patologias ocupacionais dermatológicas (como queimaduras, insolação e câncer de pele), em estrito cumprimento às normas de medicina e segurança do trabalho.

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 nº 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, foi realizado o levantamento de mercado com o objetivo de analisar as possíveis alternativas para o atendimento da demanda relativa à aquisição de uniformes para os ACS, sendo: a) aquisição de uniformes padronizados a pronta-entrega (itens de prateleira); b) contratação de empresa especializada para fabricação sob demanda (confecção/sob medida); c) aquisição de insumos (tecidos e aviamentos) para confecção por mão de obra própria; e d) locação de uniformes com serviço de higienização e manutenção.

Desse modo, as opções de contratação analisadas foram: a) dispensa de licitação; b) pregão eletrônico (contratação tradicional/entrega única); c) pregão eletrônico, sob registro de preço com critério de julgamento menor preço por item; e d) pregão eletrônico sob registro de preços com critério de julgamento menor preço por lote.

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 contratação de empresa especializada para a produção de uniformes sob demanda, com base na variedade de tamanhos dos colaboradores e nas especificações de design e tecidos exigidas. Desse modo a contratação será realizada por meio de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, adotando-se o critério de julgamento, por menor preço por lote. Essa estratégia otimiza e dilui os custos logísticos do fornecedor, resultando em lances globais significativamente mais vantajoso para o erário do que a eventual adjudicação por itens individuais.

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, as quantidades foram definidas com base no número de agentes comunitários de saúde em atividade no município de Itumbiara/GO no ano de 2026 e considerando a necessidade de reposição e padronização dos uniformes. Cada ACS receberá 2 unidades de cada item (camisetas, coletes e chapéus), para camisetas de manga curta e longa, a quantidade foi estimada para contemplar variações climáticas e atividades externas e o planejamento considera margem de segurança de aproximadamente 5% para reposição eventual (extravio, desgaste prematuro).

Dessa forma, a memória de cálculo foi construída a partir do consolidado das demandas apresentadas pelas unidades básicas de saúde (UBS).

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 por meio de pregão eletrônico sob registro de preços, sob critério de julgamento menor preço por lote é passível de parcelamento, considerando que o objeto é composto por 4 (quatro) lotes, cujas especificações técnicas permitem o fornecimento por diferentes empresas, sem prejuízo da padronização, da qualidade dos produtos, da execução contratual ou do atendimento das necessidades da Administração.

Todavia, em seguida (item 7 do ETP), o setor de planejamento menciona que a adoção do parcelamento por item possibilita a ampla participação de empresas, permitindo que fabricantes, distribuidores e demais fornecedores participem da disputa apenas dos medicamentos compatíveis com sua capacidade de fornecimento.

Pois bem. Verifica-se duas inconsistências no referido item, uma vez que o texto faz referência à aquisição de "medicamentos", enquanto o objeto da contratação corresponde à aquisição de uniformes, bem como a referência ao "parcelamento por item", uma vez que, inicialmente, foi adotado o parcelamento por lote.

Por fim, faz-se necessário, ainda, a explicitação das razões técnicas e econômicas que fundamentam a composição dos lotes, bem como a pertinência do agrupamento dos itens de vestuário.

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

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

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. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 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 (fl. 334)
1.1. Especificação dos bens (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Item 1.1, do TR (fls. 334/340)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2, do TR

sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

DESCRITIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
		(fls. 340/341)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3 do TR (fl. 341)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fls. 341/344)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (fl. 344)
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. 344/346)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fls. 346/348)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fls. 348/351)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fl. 351)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fls. 351)

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 nº 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, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 5º, do Decreto Municipal nº 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 nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23 [...]
> §1º 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 §1º do art. 5º 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, conforme consta na pesquisa realizada de fls. 171/207 e no relatório descritivo de orçamento (às fls. 208/210).

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.

---

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.

00447

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 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

---

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.

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.

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 n° 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 n° 19598/2026, desde que cumpridas as recomendações.

No Estudo Técnico Preliminar:

a) a revisão e adequação do item 7 do ETP, parágrafo segundo, tendo em vista a existência de inconsistência quanto à descrição do objeto, uma vez que o texto faz referência à aquisição de "medicamentos", enquanto o objeto da presente contratação corresponde à aquisição de uniformes;

b) deverá também ser corrigida a referência ao "parcelamento por item", caso a unidade de adjudicação pretendida seja efetivamente por lote, conforme inicialmente adotado no referido ETP e nos demais documentos que instruem os autos; e

c) recomenda-se, ainda, que seja revisto à justificativa do parcelamento, especialmente para compatibilizá-lo com a estruturação do objeto em 4 (quatro) lotes e com o critério de julgamento pelo menor preço por lote, devendo ser explicitadas as razões técnicas e econômicas que fundamentam a composição dos lotes, bem como a pertinência do agrupamento dos itens.

Portanto, recomenda-se a correção das referidas inconsistências, com a adequação de toda a fundamentação à natureza efetiva do objeto, evitando-se a utilização de justificativas ou referências pertencentes a contratação diversa.

Esse é, *smj*, o parecer.

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

Gustavo Osório Rizzi Lippi
Procurador do Município
OAB/GO nº 39.409

GUSTAVO OSÓRIO RIZZI LIPPI
Procurador do Município

LP