

**PARECER JURÍDICO
ASSESSORIA JURÍDICA**

DE: Assessoria Jurídica

PARA: Departamento de Licitação do município de Itaberaí/GO.

ASSUNTO: Análise do Pregão Eletrônico nº 81/2026 para emissão de Parecer Jurídico.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO **COM REGISTRO DE PREÇOS**. I – Procedimento licitatório na modalidade pregão, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa para aquisição de medicamento (Insulina Glardina), conforme condições e especificações contidas no edital e em seus anexos. II - Legislação aplicável: Lei nº 14.133/2021; III - Análise jurídica do procedimento e das minutas.

Cuida-se de análise jurídica para fins de Aquisição de Medicamento (Insulina Glardina) destinado às demandas espontâneas do Departamento de Assistência Social do município de Itaberaí/GO, por meio de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Ente solicitante e a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- c) Relatório de Pesquisa de Preços;
- d) Declaração de Dotação Orçamentária;
- e) Mapa de Riscos;
- f) Termo de Referência – TR;
- g) Declaração de legitimidade da composição e formação de preços;
- h) Parecer Controle Interno;
- i) Edital e Anexos;
- j) Minuta de Contrato;
- k) Termo de ordenação de despesa;
- l) Decreto de nomeação de agentes e comissão de contratações;
- m) Restante do processo.

É o sucinto relatório.

Passa-se a analisar.

I. DA APLICABILIDADE NORMATIVA

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei.

A Lei Federal nº 14.133/2021 (nova lei de licitações), foi publicada em 01 de abril de 2021 e entrou em vigor já na data de sua publicação. Ocorre que houve um período de transição da antiga lei de licitações (8.666/93) para a nova lei de licitações (14.133/2021) de dois anos, *in verbis*:

Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;
II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Encerrado o período de transição, restaram integralmente revogadas as legislações anteriores, passando a Lei nº 14.133/2021 a constituir o único regime jurídico aplicável às licitações e contratações públicas.

Diante desse cenário, não subsistem dúvidas quanto à plena aplicabilidade imediata da nova lei para a realização de procedimentos licitatórios e contratações diretas no âmbito da Administração Pública.

II. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a modalidade pregão é obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns. Conforme dispõe o art. 6º, inciso XIII, da referida lei, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Dessa forma, verifica-se que a adoção do Pregão Eletrônico como modalidade licitatória mostra-se adequada, uma vez que o objeto da contratação foi devidamente enquadrado, pela unidade requisitante, como aquisição de bem comum, nos termos do art. 6º, XIII, e do art. 29 da Lei nº 14.133/2021, sendo compatível com o critério de julgamento pelo menor preço por item.

a) Do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) consiste em procedimento auxiliar destinado à realização de contratações futuras pela Administração Pública, podendo ser adotado em processos licitatórios realizados nas modalidades pregão ou concorrência. Seu objetivo é formalizar o registro de preços para a aquisição de bens, contratação de serviços, inclusive de engenharia, execução de obras e locação de bens, quando houver necessidade de contratações futuras e parceladas.


A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) está condicionada ao atendimento dos requisitos previstos no art. 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, tais como a realização de pesquisa de mercado, a definição da vigência da ata, a atualização periódica dos preços registrados e a observância dos demais procedimentos regulamentares aplicáveis.


No presente caso, não foi identificada, nos documentos que compõem a fase preparatória, justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços. Considerando que a escolha desse procedimento deve ser devidamente motivada, recomenda-se a inclusão, nos autos, de manifestação fundamentada demonstrando a adequação e a necessidade de sua utilização para o objeto pretendido.


III. DA FASE PREPARATÓRIA

a) Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os seguintes documentos durante a fase de planejamento da contratação: a) documento

 **Goiânia:**
Av. Olinda, 960, Park Lozandes,
Sala 509/510, Goiânia - GO

 **Brasília:**
SIG Quadra 1, lote 385, sala 31,
Zona Industrial, Brasília - DF

 **Caldas Novas:**
Rua 29, Qd 28, Lt 16, Instância
Boa Vista, Caldas Novas - GO

para formalização da demanda; b) estudo técnico preliminar; c) mapa(s) de risco; d) termo de referência.

Da análise dos Documentos de Formalização da Demanda elaborados, percebe-se que foram previstos os conteúdos relacionados à justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação/prazo de execução.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os elementos mínimos previstos no art. 18, § 2º. *In verbis*:

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:

(...)

§ 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:

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá **conter ao menos os elementos previstos** nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifos meus).

No caso em análise, verifica-se que a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Entretanto, observa-se que o referido documento não contempla integralmente todos os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, recomenda-se a sua adequação, de modo que passe a abranger todos os conteúdos legalmente previstos. Ressalta-se que os elementos de caráter obrigatório devem ser necessariamente contemplados, ao passo que a eventual não inclusão dos demais deverá ser formalmente justificada, nos termos da legislação aplicável.

Nesse contexto, verifica-se a necessidade de complementação do item 11 do ETP, com a apresentação de justificativa expressa acerca da eventual inexistência do Plano de Contratações Anual (PCA), indicando as razões institucionais, administrativas ou operacionais que motivaram sua não elaboração ou adoção.

Quanto ao item 6, referente à descrição da solução como um todo, observa-se que o conteúdo apresentado não contempla integralmente os elementos exigidos pelo inciso VII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Assim, recomenda-se sua complementação, com o detalhamento da solução pretendida e das informações necessárias à adequada caracterização do objeto.

No mesmo sentido, o item 13, relativo às providências a serem adotadas pela Administração, deve ser reformulado para contemplar as medidas preparatórias necessárias à contratação, tais como procedimentos de armazenamento, recebimento, fiscalização e eventual capacitação dos servidores envolvidos na execução contratual.

Por fim, verifica-se a ausência do posicionamento conclusivo acerca da viabilidade da contratação, exigido pelo inciso XIII do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se que o § 2º do referido artigo estabelece a obrigatoriedade de inclusão desse e dos demais elementos previstos no § 1º no ETP, ressalvadas as hipóteses em que sua não apresentação seja devidamente justificada. Diante disso, recomenda-se a inclusão de manifestação conclusiva fundamentada, a fim de demonstrar a viabilidade da contratação e assegurar a regularidade da fase preparatória do certame.

b) Gerenciamento de riscos

Nos termos do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de riscos, compreendendo a identificação, avaliação, tratamento, implementação das medidas de mitigação e o monitoramento dos riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos da contratação.

No caso em análise, verifica-se que o respectivo documento foi devidamente elaborado, contemplando a identificação dos riscos, a avaliação de seus impactos e probabilidades, bem como a definição de medidas preventivas e ações de contingência.

Dessa forma, conclui-se que a contratação se mostra viável sob a perspectiva da gestão de riscos, desde que observadas as medidas preventivas propostas e assegurado o acompanhamento contínuo durante toda a execução contratual, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

c) Termo de Referência

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

Contudo, no item 3, referente à descrição da solução como um todo, consta remissão ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde o tema estaria detalhado. Ocorre que, conforme apontado na alínea “a” do item III deste parecer, o respectivo tópico do ETP demanda complementação para atender integralmente às exigências legais.

Dessa forma, recomenda-se a adequação do ETP e, conseqüentemente, a atualização do Termo de Referência, a fim de assegurar a regularidade documental da fase preparatória da contratação.

Quanto ao item 9, referente à estimativa do valor da contratação, observa-se que foi informado apenas o valor global estimado. Entretanto, considerando que os valores unitários encontram-se devidamente discriminados no item 1 do próprio Termo de Referência, entende-se atendida a exigência legal, não sendo necessária complementação nesse aspecto.

d) Da pesquisa de preços

Quanto ao orçamento estimado da contratação, compete à Administração promover pesquisa de preços compatível com os valores praticados no mercado, mediante critérios técnicos e parâmetros previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, devendo o valor estimado ser elaborado com base em fontes idôneas e suficientes à demonstração da vantajosidade da contratação.

A pesquisa mercadológica deve observar metodologia adequada, com utilização preferencial de bancos de preços públicos, contratações similares e demais referenciais admitidos em lei, a fim de assegurar a fidedignidade do orçamento estimativo e prevenir situações de sobrepreço ou inexequibilidade.

Nessa perspectiva, a Administração deverá instruir os autos com planilha orçamentária detalhada, contendo os quantitativos estimados, os preços unitários pesquisados e o valor global da contratação, em observância aos arts. 18, inciso IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021, considerando que a adequada pesquisa de preços constitui elemento essencial da fase preparatória da licitação e instrumento de garantia da economicidade e da regularidade do certame.

Verifica-se, portanto, que o Relatório de Pesquisa de Preços foi elaborado em conformidade com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, mediante consulta ao banco de preços do sistema ComprasGov, plataforma oficial utilizada como referência para aferição de valores praticados pela Administração Pública.

e) Do tratamento favorecido às Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e equiparadas

O art. 4º da Lei nº 14.133/2021 assegura a aplicação do tratamento favorecido e diferenciado conferido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos termos dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, devendo tais disposições ser observadas nas contratações públicas, independentemente de previsão expressa no edital.

Nesse contexto, a minuta do edital contempla a aplicação dos benefícios previstos para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Contudo, não estabelece a participação exclusiva dessas empresas, apresentando como justificativa a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Conforme consignado no ETP, a adoção da exclusividade poderia restringir a competitividade do certame ao afastar a participação de fabricantes, que, em sua maioria, são empresas de grande porte, inclusive internacionais. Tal limitação poderia reduzir o universo de competidores e impactar a obtenção de melhores condições de contratação, especialmente quanto à qualidade dos produtos e à vantajosidade da proposta.

f) Do Edital e do Contrato

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital correspondem àqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser observadas as adequações necessárias às especificidades de cada contratação.

Ademais, cumpre destacar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória do certame seja instruída com motivação circunstanciada das condições estabelecidas no edital.

No caso em análise, verifica-se que o edital, em linhas gerais, contempla as exigências necessárias, as quais se encontram devidamente consignadas nos autos do processo administrativo, em atendimento ao referido dispositivo legal.

Ressalta-se, ainda, que foi devidamente acostada aos autos a minuta da ata de registros de preços bem com a minuta do termo de contrato, considerando que, tratando-

se de contratação com obrigações futuras, é obrigatória a formalização por instrumento contratual, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, verifica-se que a minuta contratual apresentada contempla as cláusulas essenciais exigidas pela legislação de regência para instrumentos dessa natureza, em conformidade com o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, observando-se, especialmente, as disposições relativas ao objeto, obrigações das partes, prazos, garantias, sanções, hipóteses de rescisão e demais condições necessárias à adequada execução contratual.

g) Da adesão à Ata de Registro de Preços

No presente caso, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, conforme consta na minuta em exame.


h) Da disponibilidade orçamentária


No presente caso, tratando-se de licitação processada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), não se exige a prévia indicação específica de dotação orçamentária como condição para a instauração do certame, uma vez que não há contratação imediata, mas apenas o registro formal de preços para contratações futuras, conforme a necessidade da Administração, nos termos do art. 17 do Decreto nº 11.462/2023, o qual regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispondo sobre o sistema de registro de preços nas contratações públicas.


Nesse contexto, a reserva orçamentária e a correspondente execução da despesa somente serão exigidas no momento da efetiva contratação decorrente da ata de registro de preços, quando da formalização do ajuste e da emissão do respectivo empenho, em conformidade com a legislação orçamentária aplicável.

Ressalte-se, contudo, que, embora a indicação prévia da dotação orçamentária não seja exigida nesta fase do procedimento licitatório, a Administração informou que as despesas decorrentes das futuras contratações correrão à conta de recursos específicos consignados no Fundo Municipal de Saúde – FMS do Município de Itaberaí/GO.

IV. CONCLUSÃO.

 **Goiânia:**
Av. Olinda, 960, Park Lozandes,
Sala 509/510, Goiânia - GO

 **Brasília:**
SIG Quadra 1, lote 385, sala 31,
Zona Industrial, Brasília - DF

 **Caldas Novas:**
Rua 29, Qd 28, Lt 16, Instância
Boa Vista, Caldas Novas - GO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, razão pela qual tem o entendimento pela possibilidade jurídica do prosseguimento do processo licitatório e pela aprovação das minutas submetidas à análise, com as ressalvas apontadas neste parecer.

Para tanto, **recomenda-se:**

I – o atendimento das recomendações constantes do **item II, alínea “a”, deste parecer**, mediante a inclusão de justificativa fundamentada para a adoção do Sistema de Registro de Preços;

II – o atendimento das recomendações constantes do **item III, alínea “a”, deste parecer**, com a complementação dos tópicos apontados no Estudo Técnico Preliminar e a adoção das providências necessárias à regularização das demais inconsistências identificadas.

Recomenda-se, ainda, a observância das publicações e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021.

É o Parecer.

De Goiânia/GO para Itaberaí/GO, 16 de junho de 2026.

Dr. Luciano Silva Guimarães Filho
OAB/GO 32.458