

PARECER JURÍDICO ASSESSORIA JURÍDICA

DE: Assessoria Jurídica

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

ASSUNTO: Análise de Pregão Eletrônico 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 materiais hospitalares, 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 materiais farmacológicos V, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde 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 397/2026;
- b) Documento de Formalização da Demanda 409/2026;
- c) Documento de Formalização da Demanda 416/2026;
- d) Documento de Formalização da Demanda 423/2026;
- e) Documento de Formalização da Demanda 430/2026;
- f) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- g) Relatório de Pesquisa de Preços;
- h) Declaração de Dotação Orçamentária;

- i) Mapa de Riscos;
- j) Termo de Ordenação de despesas;
- k) Termo de Referência – TR;
- l) Declaração de legitimidade da composição e formação de preços;
- m) Parecer Controle Interno;
- n) Edital e Anexos;
- o) Minuta de Contrato;
- p) Decreto de nomeação de agentes e comissão de contratações;
- q) 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, a Administração justificou a adoção do SRP no item 6 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), destacando a maior flexibilidade e eficiência na gestão da contratação, ao possibilitar a realização de aquisições conforme a necessidade efetiva da Administração, evitando tanto a falta quanto o excesso de estoque.

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 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.

Contudo, **recomenda-se a retificação do Documento de Formalização da Demanda nº 416/2026**, tendo em vista que a justificativa da necessidade da contratação foi apresentada de forma genérica, sem demonstrar, de maneira objetiva e fundamentada, o interesse público a ser atendido, tampouco os pressupostos fáticos que evidenciem a necessidade da contratação, em desacordo com os requisitos de planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021.

Assim, recomenda-se que a justificativa seja complementada, de modo a evidenciar as razões que motivam a contratação e a sua adequação à necessidade administrativa.

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

**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

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, destaca-se a necessidade de complementação do item 10 do ETP, a fim de que seja apresentada justificativa expressa acerca da eventual inexistência do Plano de Contratações Anual (PCA), expondo as razões institucionais, administrativas ou operacionais que motivaram sua não elaboração ou adoção.

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.

Ressalta-se que, no item 9, referente à estimativa do valor da contratação, foi informado apenas o valor global estimado, sem a discriminação dos valores unitários. Contudo, considerando que tais informações constam detalhadamente no item 1 do próprio Termo de Referência, entende-se que a exigência está atendida, não sendo necessária complementação nesse aspecto.

Todavia, identificou-se divergência entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência, uma vez que o ETP contempla itens adicionais em relação ao objeto descrito no Termo de Referência. A Assessoria Jurídica não possui elementos técnicos suficientes para afirmar qual dos documentos apresenta a inconsistência, se o ETP contém itens que não serão objeto da contratação ou se o Termo de Referência deixou de contemplar itens previamente identificados no estudo.

Dessa forma, caso a contratação não contemple todos os itens previstos no ETP, recomenda-se a adequação do referido documento, de modo que sejam mantidos apenas os itens efetivamente licitados. Por outro lado, caso o Termo de Referência esteja incompleto, recomenda-se sua correção, com a inclusão dos itens pertinentes, a fim de evitar interpretações divergentes durante o julgamento do certame e assegurar a adequada definição do objeto licitado, em observância aos princípios da transparência, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica.

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 inexecutabilidade.

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 evidencia a observância do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, ao estabelecer a destinação de itens cujo valor estimado seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) à participação exclusiva de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

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 Orçamento Geral do Município de Itaberaí/GO, bem como das respectivas dotações orçamentárias das secretarias demandantes.

IV. CONCLUSÃO.

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 III, alínea “a”, deste parecer**, com a complementação dos tópicos apontados no Documento de Formalização de Demandas e no Estudo Técnico Preliminar e a adoção das providências necessárias à regularização das demais inconsistências identificadas.

II – o atendimento das recomendações constantes do **item III, alínea “c”, deste parecer**, quanto à divergência verificada entre os quantitativos dos itens licitados e aqueles previstos no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência,

promovendo-se as adequações necessárias para assegurar a correta definição do objeto da contratação.

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 nº14.133/2021.

É o Parecer.

Goiânia/GO para Itaberaí 20 de julho de 2026.

Dr. Pedro Miguel Caetano de Almeida
OABGO nº 69.564 | OABDF nº 82.614